

Impacto de la política de precios y de crédito agrícola sobre la distribución del ingreso en el Perú: 1985-1990	Titulo
Escobal D'Angelo, Javier - Autor/a	Autor(es)
Lima	Lugar
GRADE	Editorial/Editor
1992	Fecha
Documento de trabajo no.18	Colección
Crédito agrícola; Política agraria; Distribución del ingreso; Política de precios; Productores agropecuarios; Pobreza; Perú;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Peru/grade/20100727054055/ddt18.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



**IMPACTO DE LA POLITICA DE PRECIOS Y DE CREDITO AGRICOLA
SOBRE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN EL PERU: 1985-1990**

Javier Escobal D'Angelo

1ª Edición: Lima, 1992

Impreso en el Perú

© Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE
Av. del Ejército 1870, San Isidro, Lima, Perú
Julio de 1992

Edición: José Peláez Cáceres

CENDOC-BIBLIOTECA-GRADE: Catalogación en la fuente:

Escobal, Javier

Impacto de la política de precios y de crédito agrícola sobre la distribución del ingreso en el Perú: 1985-1990.
--Lima: GRADE, 1992-- (Documento de trabajo, 18).

<DISTRIBUCION DEL INGRESO> <POLITICA AGRARIA> <PRECIOS AGRICOLAS> <POLITICA DE PRE-
CIOS> <CREDITO AGRICOLA> <PERU> <1985-1990>

ISBN 84-89305-31-5

CONTENIDO

PRESENTACION	7
RESUMEN	9
1. INTRODUCCION	11
2. DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBREZA EN EL PERU	11
3. LA POLITICA AGRARIA A PARTIR DEL GOBIERNO APRISTA	19
3.1. Entorno macroeconómico	19
3.2. Antecedentes	20
3.3. El Programa de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria (PRESA)	21
3.4. Mecanismo básico del PRESA	22
4. POLITICA DE PRECIOS Y DISTRIBUCION DEL INGRESO	23
4.1. Precios al productor	23
4.2. Subsidios al productor agrícola	28
4.3. Términos de intercambio intersectoriales	34
4.4. Ingreso real agrícola	35
4.5. Política de precios, distribución del ingreso e inserción en el mercado	35
5. POLITICA DE CREDITO SUBSIDIADO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO	43
5.1. Magnitud del subsidio crediticio y su distribución	43
5.2. Financiamiento del subsidio crediticio	47
5.3. Acceso al crédito formal	48
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	50
BIBLIOGRAFIA	52

PRESENTACION

Un rasgo central de la distribución del ingreso en el Perú en las últimas décadas ha sido su altísimo grado de concentración. La evidencia estadística es contundente: el índice de Gini, la medida más convencional de este fenómeno, ha oscilado entre 0.55 y 0.58 durante el periodo comprendido entre comienzos de la década de los años sesenta y mediados de la década de los ochenta; ese nivel de concentración es seguramente uno de los más altos a escala mundial. En dicho lapso, la proporción del ingreso total captada por el 20% más rico de la población ha sido entre cuatro y seis veces mayor a la correspondiente a la mitad más pobre de los peruanos.

A partir de julio de 1985, el gobierno entrante, con Alan García como presidente, planteó explícitamente la necesidad de redistribuir el ingreso en el Perú. Para ello, además de crear algunos programas específicos de gasto con propósito redistributivo, fue práctica constante del gobierno intentar afectar la distribución del ingreso mediante una masiva intervención en los mercados de productos y factores, en base a controles de precios.

Dicho intervención también respondía a la estrategia con la cual el nuevo gobierno decidió enfrentar los problemas macroeconómicos del país. Para ese entonces los principales ajustes ya habían sido realizados por la anterior administración: las finanzas públicas estaban equilibradas, la situación de la balanza de pagos era favorable, existían 900 millones de dólares en reservas internacionales, y el tipo de cambio estaba ligeramente por encima de su nivel de paridad histórica. Sin embargo, subsistían varios problemas, entre los cuales estaba el que muchos consideran el más pernicioso para la economía: la inflación.

Frente al proceso inflacionario, el gobierno había adoptado la tesis de que su causa principal era el continuo incremento de costos causado por la política de ajustes de precios públicos, seguida durante los últimos años del anterior gobierno. Se optó así por un programa macroeconómico que, por un lado, controló estrictamente los precios y, por el otro, incrementó la demanda agregada expandiendo el gasto público, elevando los salarios y reduciendo los impuestos indirectos. Entre los controles empleados estuvieron el control cambiario para reducir costos de producción e importación de bienes claves en el consumo de los sectores más pobres, la provisión de crédito subsidiado y el estricto control de los precios de bienes y servicios públicos, instrumentos todos que determinan impuestos o subsidios implícitos para productores o consumidores. Estas medidas tenían, pues, claras implicancias redistributivas.

Con el propósito de determinar el resultado final de los esfuerzos redistributivos realizados durante el gobierno aprista, estableciendo sus alcances y limitaciones en términos de los objetivos planteados, se emprendió en GRADE el proyecto denominado «Gestión Pública y Distribución del Ingreso en el Perú». La investigación, que forma parte del conjunto de proyectos de la Red de Centros de Investigación Aplicada auspiciada por el Banco Interamericano de Desarrollo, comprende tres estudios sobre los más importantes mecanismos que el gobierno utilizó en el periodo 1985-1990 para afectar la distribución del ingreso: la política de precios públicos, la política de precios y subsidios agrícolas, y la política de gasto en educación.

El presente documento recoge los resultados de uno de los tres estudios, el referido a la política de precios y subsidios agrícolas. El sector agrario, donde como se sabe se focalizan buena parte de los problemas distributivos del Perú, fue uno de los frentes en los cuales se pretendió afectar la estructura distributiva entre 1985 y 1990. Lo que se hizo y dejó de hacer significó a la larga serias consecuencias

tanto en términos distributivos como para el manejo macroeconómico global, y de ello se ocupa este documento. Ya han sido publicados los resultados del estudio correspondiente a la política de precios e impuestos a los combustibles, y próximamente será publicado el estudio que evaluó la incidencia del gasto público en educación sobre la distribución del ingreso.

El autor desea agradecer al Banco Interamericano de Desarrollo por el apoyo financiero prestado para la realización de esta investigación. Del mismo modo, expresa su reconocimiento a las instituciones que auspician al Consorcio de Investigación Económica –el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional–, cuyo apoyo ha posibilitado la realización de varios de los estudios e investigaciones que sustentan este trabajo.

Lima, julio de 1992.

RESUMEN

Este estudio describe y analiza la estrategia agrícola del gobierno aprista, desde el punto de vista de sus efectos redistributivos. La estrategia, que pretendió beneficiar principalmente a los estratos más pobres de la agricultura nacional, tuvo como eje al Programa de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria (PRESA), aplicado a partir de los primeros meses de 1986. Dicho programa estuvo dirigido a asegurar una demanda creciente a precios rentables para los productores agrícolas, y fue acompañado por un programa de crédito agrícola que apuntaba a aumentar sustancialmente los recursos financieros canalizados a la actividad agrícola.

El estudio muestra que la mayor parte del subsidio fue capturada por agricultores pertenecientes a los dos quintiles más ricos de la población. Destaca el subsidio otorgado mediante los precios del arroz y el maíz amarillo duro, y a través del crédito e insumos subsidiados a los mismos productos y al algodón, cultivos todos que son escasamente sembrados por los agricultores más pobres. Otro cultivo que recibió una magnitud importante de subsidio fue la papa; por ser un bien sembrado por agricultores de todos los estratos, sin embargo, es difícil evaluar el impacto redistributivo de esa transferencia. Por último, sólo una reducida proporción del subsidio global (menos de 20%) fue destinada al Trapecio Andino, zona donde se ubican los sectores más pobres del agro nacional. En cuanto a los consumidores, los resultados de este trabajo muestran que el subsidio producido por este sistema de precios habría sido absorbido en su mayor parte por los estratos más ricos de la sociedad peruana. Así, considerando los impuestos y subsidios otorgados al productor mediante precios, crédito y subsidio a los fertilizantes, así como los subsidios al consumidor, la política agrícola aplicada por el gobierno de Alan García determinó en la práctica una transferencia de ingresos de los estratos más pobres hacia el estrato más rico de la sociedad peruana.

El estudio compara también los precios al productor y al consumidor vigentes durante la ejecución del PRESA con los precios que hubieran regido en ausencia de distorsiones, concluyendo que el programa determinó un impuesto implícito pagado prácticamente por todos los agricultores que en alguna medida estuvieran integrados al mercado, sin distinción de estratos. Se muestra así que un sistema de precios distorsionado no sólo genera ineficiencias en el sistema de asignación de recursos sino que además puede tener efectos regresivos sobre la distribución del ingreso. Sin embargo, el estudio también advierte que «tener los precios correctos» es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar un crecimiento que permita, simultáneamente, mejorar la distribución del bienestar: los agricultores poco integrados al mercado pueden quedar al margen de los efectos benéficos de una estructura de precios que refleje las escaseces relativas de la economía. Por ello, concluye el estudio, políticas que focalicen mejor el gasto estatal y que permitan una mayor integración al mercado de los segmentos más pobres del agro, pueden generar efectos redistributivos positivos.

1. INTRODUCCION

La necesidad de redistribuir el ingreso, como requisito para hacer viable un crecimiento sostenido, fue uno de los ejes del plan de gobierno que Alan García planteó al país al asumir el poder en julio de 1985¹. Para alcanzar dicho objetivo, el partido gobernante decidió ejecutar un programa de gasto dirigido desde el Estado, entre cuyos principales beneficiarios estarían los estratos más pobres de la agricultura nacional. El Programa de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria (PRESA) puesto en marcha a partir de los primeros meses de 1986 constituyó la base de dicha estrategia. Tal programa, dirigido fundamentalmente a asegurar a los productores agrícolas una demanda creciente a precios rentables, fue acompañado por un programa de crédito que buscaba mejorar el acceso a recursos financieros de los agricultores pobres.

Sin embargo, la evidencia referida a los efectos de esa política sobre los niveles de ingreso real de los sectores campesinos y sobre su ingreso relativo (respecto al de los demás agentes económicos), revela que no hubo una efectiva redistribución del ingreso en el periodo 1985-1990. En efecto, aun suponiendo que no hubo mayores filtraciones en el destino de los recursos asignados, el grueso de los subsidios generados por este programa fue capturado por agricultores ubicados en los dos quintiles más ricos de la población peruana. Es más, al comparar los precios al productor y al consumidor vigentes durante la ejecución del PRESA con los precios agrícolas que hubieran regido en ausencia de distorsiones (sus precios sombra) se observa que el programa generó una suerte de impuesto implícito, pagado prácticamente por todos los cultivos y por todos los agricultores con alguna integración al mercado², sin distinción de estratos de ingreso. Por el lado del consumo, el subsidio originado por este sistema de precios habría

sido captado en su mayor parte por los estratos más ricos de la sociedad peruana.

Este estudio apunta a determinar las causas de ese fracaso en los propósitos redistributivos en favor del sector agrícola (al menos en el discurso) del gobierno de Alan García. Se ha encontrado que la principal razón radica en la falta de coordinación entre las políticas macroeconómicas y sectoriales ejecutadas en el periodo 1985-1990, aunque la inadecuada identificación del grupo objetivo también contribuyó en buena medida al problema. En la sección que sigue se intenta demostrar que, aunque la mayoría de los pobres en el Perú están en las áreas rurales y se dedican a tareas agropecuarias, no todos los que se dedican a labores agropecuarias pueden ser calificados como pobres. Ello implica que se requiere mejorar la identificación del grupo objetivo cuando se intenta realizar algún esfuerzo redistributivo. Luego se analiza los principales lineamientos de la política agraria aplicada por el gobierno de García entre 1985 y 1990. En seguida se evalúa el impacto de la política de precios sobre la distribución del ingreso en el agro, para luego evaluar los efectos distributivos de la política de subsidio crediticio aplicada durante dicho periodo. Al final se presentan las principales conclusiones y recomendaciones que se desprenden de dicho análisis.

2. DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBREZA EN EL PERU

La problemática de la distribución del ingreso puede ser abordada de muchas maneras, cada una de las cuales pone énfasis en algún aspecto de las características sociales o económicas de la población a analizar. Enfocado el problema de la distribución del ingreso en el Perú en su dimensión geográfica y productiva, se descubre que la mayor parte de la población pobre está en las áreas rurales, dedicada

1 Según el Instituto Nacional de Planificación, el gobierno buscaba "mejorar la calidad de vida de la población, prestando atención especial a los pobladores de las zonas rurales del Trapecio Andino, a los campesinos de la Sierra y a los habitantes marginales de las ciudades" (INP 1987, p. 8).

2 Estas políticas, dados diferentes vínculos con el mercado, determinan cambios diferenciados en la distribución de los ingresos. Se propone en este estudio una metodología para estimar cambios en la distribución regional del ingreso a partir de estadísticas de fácil acceso, en aquellas circunstancias en que no sea posible recoger información directa y confiable sobre ingresos rurales.

mayoritariamente a labores agropecuarias. Sin embargo, también se constata que no todos los productores agrícolas pertenecen a los estratos más pobres. Como se verá más adelante, esto tiene importantes implicancias para la política redistributiva.

La fuente de información más reciente con cobertura nacional para evaluar la distribución del ingreso y del gasto en el Perú es la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) realizada durante el periodo 1985-1986. Al clasificar a la población según el gasto agregado declarado en esta encuesta, se observa que la mayor parte de la población ubicada en los estratos más pobres es rural (83.3% del 10% más pobre y 70.1% del 30% más pobre) (ver el cuadro 2.1). Según los resultados de la ENNIV, los pobladores de las áreas rurales, que constituyen el 44% de la población peruana, reciben un ingreso promedio equivalente a 69% del ingreso promedio nacional³.

La estrecha relación entre pobreza y residencia rural también se hace evidente al clasifi-

car a la población según su calidad de vida. Una investigación realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Instituto Nacional de Planificación (PNUD-INP 1990) utilizando la información censal de 1981, muestra que el estrato con más baja calidad de vida⁴ -constituido por el 38.6% de la población nacional- está concentrado en el área rural. Tampoco se puede dejar de notar que gran parte de los departamentos más pobres son mayoritariamente rurales (ver el cuadro 2.2).

La concentración de la pobreza en el área rural es particularmente notoria en la Sierra y la Selva: entre las provincias con menores ingresos promedio están sólo tres provincias de la Costa de un total de 31, frente a 20 provincias de la Selva de un total de 25 y 86 provincias de la Sierra de un total de 97. Un trabajo del Banco Central de Reserva (1981) confirma que la población peruana con menores ingresos habita en las áreas rurales, en particular en el Trapecio Andino⁵. Según el estudio de PNUD-INP (1990), 83% de los pobladores del Trapecio Andino están en situación de pobreza crítica.

Cuadro 2.1
DISTRIBUCION REGIONAL DE LA POBREZA EN EL PERU: 1985-86

Región	10% más pobre de la población	30% más pobre de la población	70% más rico de la población	Población total
Lima	2.4	7.8	34.9	26.8
Costa urbana	5.0	10.8	17.1	15.2
Sierra urbana	7.5	9.1	11.8	11.0
Selva urbana	1.8	2.2	3.3	3.0
Costa rural	9.4	9.8	6.1	7.2
Sierra rural	62.7	50.2	22.2	30.6
Selva rural	11.2	10.1	4.7	6.3
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Glewwe y De Tray (1989), cuadro 4, p. 17.

3 Los pobladores rurales de la Costa, Sierra y Selva reciben, respectivamente, 76%, 65% y 74% de dicho ingreso promedio nacional.

4 El indicador de calidad de vida fue construido en base a las siguientes siete variables: el ingreso laboral promedio, la tasa de analfabetismo, la tasa de escolaridad, el porcentaje de viviendas sin agua, el porcentaje de viviendas sin desagüe, la tasa de mortalidad infantil y el porcentaje de la población económicamente activa.

5 El Trapecio Andino abarca 42 de las 153 provincias en las que se divide políticamente el Perú. Dicha área cubre la mayor parte de la Sierra sur (32 de las 38 provincias ubicadas en esta zona) y parte de la Sierra centro (10 de las 50 provincias ubicadas en dicha zona). Más de dos tercios de esta área es rural.

Cuadro 2.2
CONCENTRACION DE POBREZA POR DEPARTAMENTOS EN EL PERÚ*

Departamentos en orden descendente, de acuerdo al grado de pobreza		R. Webb 1961 (1)	C. Amat y León 1972 (2)	BCR 1981 (3)	INP-PNUD 1981 (4)	ENNIV 1985-86 (5)	Población Rural (6)
Departamento más pobre	1	Puno	Cajamarca	Apurímac	Apurímac	Apurímac	76.6%
	2	Ayacucho	Puno	Huancavelica	Huancavelica	Ayacucho	64.6%
	3	Huancavelica	Huancavelica	Ayacucho	Cajamarca	Huancavelica	76.3%
	4	Cusco	Apurímac	Cajamarca	Amazonas	Cajamarca	79.5%
	5	Amazonas	Huanuco	Huanuco	Ayacucho	Puno	42.6%
	6	Apurímac	Cusco	Cusco	Madre de D.	Cusco	61.2%
	7	Huánuco	Ayacucho	Amazonas	Loreto	Ancash	49.8%
	8	Cajamarca	Piura	Puno	Huanuco	Pasco	40.5%
	9	San Martín	Ancash	San Martín	San Martín	Amazonas	69.7%
	10	Ancash	Amazonas	Piura	Cusco	Huanuco	70.8%
	11	Piura	Madre de Dios	Ancash	Ucayali	San Martín	17.4%
	12	Moquegua	Pasco	Ucayali	Piura	La Libertad	36.8%
	13	Junín	La Libertad	Loreto	Pasco	Junín	45.8%
	14	Loreto	Loreto	Madre de Dios	Ancash	Lambayeque	26.7%
	15	Tumbes	San Martín	Junín	Tumbes	Ica	24.5%
	16	Madre de Dios	Junín	Pasco	Junín	Piura	72.7%
	17	La Libertad	Moquegua	Tumbes	Puno	Loreto	60.6%
	18	Tacna	Tumbes	Lambayeque	La Libertad	Arequipa	20.5%
	19	Lambayeque	Lambayeque	La Libertad	Lambayeque	Madre de Dios	23.9%
	20	Arequipa	Ica	Moquegua	Arequipa	Tumbes	46.3%
	21	Ica	Arequipa	Ica	Moquegua	Tacna	24.3%
	22	Pasco	Tacna	Arequipa	Ica	Ucayali	46.8%
Departamento(s)	23	Lima y Callao	Lima y Callao	Tacna	Tacna	Moquegua	12.0%
con menor pobreza	24			Lima y Callao	Lima y Callao	Lima y Callao	49.2%

*Esta tabla presenta los resultados de diversos estudios sobre niveles de vida y distribución del ingreso en el Perú. Los criterios empleados para la enumeración de los departamentos varía en cada caso.

(1) El trabajo se basó en el cálculo de un ingreso promedio per cápita para las provincias.

(2) y (3) Ambos trabajos se realizaron sobre la base de diez grupos de indicadores económicos y sociales.

(4) En este trabajo se empleó siete indicadores de niveles de vida.

(5) Las cifras usadas fueron ingresos promedio por familia.

(6) Las cifras corresponden a la participación de la población rural en los departamentos ordenados según la columna (5).

Fuente: PNUD-INP (1990).

Se sabe que una de las principales actividades en el área rural es la agricultura y que la gran mayoría de la población rural está autoempleada en esta actividad. Los datos de la ENNIV muestran que cerca de dos terceras partes de las familias que conforman el 20% más pobre de la población peruana dependen en gran medida de la actividad agrícola; sólo la cuarta parte de ellas no tiene miembro alguno empleado en dicha actividad.

Según la misma encuesta, un agricultor peruano recibe un ingreso promedio equiva-

lente a 70% del ingreso promedio nacional y a 21% del ingreso promedio del decil más rico de la población. Si se compara el ingreso agrícola con otras categorías ocupacionales, se observa que un trabajador industrial recibe un ingreso promedio equivalente a 1.3 veces el ingreso agrícola, y que la remuneración de un empleado equivale a 2.6 veces el ingreso agrícola.

Es entonces innegable la desigualdad en la distribución del ingreso, tanto entre el área urbana y la rural, como entre la agricultura y otras

actividades económicas. Sin embargo, es probable que las desigualdades al interior de cada uno de estos sectores sean mayores que las diferencias entre ingresos promedio sectoriales. Glewwe (1987), utilizando como indicador de la capacidad adquisitiva de los individuos sus gastos agregados⁶, presenta una descomposición geográfica y ocupacional de la desigualdad en el país para siete regiones (cuatro urbanas y tres rurales). Dicho estudio revela que las dife-

rencias entre regiones dan cuenta a lo más de un 14.9% de la desigualdad total (ver el cuadro 2.3); ello significa que la mayor parte de la desigualdad se origina en las diferencias al interior de cada región. Del mismo modo, la descomposición por niveles ocupacionales sugiere que no más de 15.3% de la varianza total del gasto medio puede ser explicada por la diferencia entre los gastos medios agrícolas y no agrícolas (ver el cuadro 2.4).

Cuadro 2.3
DESIGUALDAD SEGUN EL GASTO PER CAPITA: DESCOMPOSICION POR REGIONES

Región	% del total población	Gasto medio ajustado (intis/mes) ^{a/}	Gini	Theil T	Theil L
Lima	26.8	770.9	0.3925	0.3077	0.2552
Costa urbana	15.2	569.8	0.3813	0.2584	0.2402
Costa rural	7.2	421.3	0.3730	0.2550	0.2327
Sierra urbana	11.0	649.9	0.4386	0.3543	0.3303
Sierra rural	30.5	366.8	0.3938	0.2968	0.2730
Selva urbana	3.0	792.0	0.4852	0.4990	0.4036
Selva rural	6.3	413.5	0.4155	0.3139	0.2939
Perú	100.0	556.6	0.4299	0.3534	0.3194
Contribución entre grupos (%)				0.0463 13.1%	0.0476 14.9%

^{a/} Las cifras están en intis de junio de 1985.

Fuente: Glewwe (1987).

Cuadro 2.4
DESIGUALDAD SEGUN EL GASTO PER CAPITA: DESCOMPOSICION POR GRUPOS OCUPACIONALES

Grupo	% del total población	Gasto Medio Ajustado (Intis/mes) ^{a/}	Theil T	Theil L
Desempleado/retirado	5.9	583.7	0.3335	0.3127
Trabajador sector público	11.6	837.4	0.2537	0.2318
Trabajador dependiente sector privado	9.3	510.4	0.3643	0.3136
Asalariado agrícola	13.4	n.d.	0.2072	0.2010
Trabajador independiente sector privado	16.0	1000.6	0.3221	0.2821
Agricultor	34.8	389.4	0.3077	0.2797
Otros trabajadores independientes	9.0	n.d.	0.3145	0.2792
Perú	100.0	556.6	0.3493	0.3177
Contribución entre grupos (%)			0.0489 14.0%	0.0487 15.3%

^{a/} Las cifras están en intis de junio de 1985.

n.d.: no disponible.

Fuente: Glewwe (1987).

6 Aproximar la capacidad adquisitiva de un individuo por el lado de su nivel de gasto permite evitar la subvaluación de ingresos que registran muchas encuestas.

Estos resultados son particularmente relevantes para el caso de la agricultura, ya que la existencia de marcadas diferencias productivas entre regiones rurales determina una distribución del ingreso muy desigual al interior del sector (hay que notar que el grado de desigualdad en la Costa rural es menor que el grado de desigualdad en la Sierra y la Selva rural; ver el cuadro 2.3). Así, aunque los pobres están ubicados en su mayoría en áreas rurales y se dedican a tareas agropecuarias, no todos los agricultores son pobres. Es por tanto necesario distinguir los agricultores pobres de aquéllos que no lo son, para lo cual es conveniente describir las distintos arreglos productivos y modos de producción de los agricultores.

Si se revisa la distribución geográfica de la superficie sembrada durante las campañas 1984-85 a 1990-91 (ver el cuadro 2.5)⁷, se observa que los siete departamentos más pobres producen más de 90% del total de la producción nacional de quinua, más del 85% de la producción de oca y kiwicha, 75% de la producción de arveja grano, haba y cebada, y más de la mitad de la producción de maíz amiláceo, papa y olluco. Dichos productos son los cultivos más importantes de los departamentos más pobres: 80% de la superficie cultivable en Apurímac está dedicada a tres cultivos (maíz amiláceo, papa y cebada); en Ayacucho, 84% de la superficie produce maíz amiláceo, trigo, papa, cebada y arveja grano; en Huancavelica, 75% del hectareaje está dedicado a papa, maíz amiláceo, cebada y arveja; finalmente, en Puno, 80% del hectareaje se distribuye entre papa, cebada y quinua. En contraposición, los departamentos más prósperos tienen la mayor parte de su superficie sembrada dedicada a arroz, algodón y maíz amarillo duro (MAD).

La ENNIV también permite distinguir qué producen los pobres en el Perú, al margen del departamento en que habitan. Por ejemplo, los cultivos costeros como el arroz y el algodón no son sembrados por agricultores pertenecientes a los estratos más pobres (ver el cuadro 2.6).

Estos cultivarían más bien productos serranos como el maíz amiláceo, el trigo, la cebada y el café, este último producido en la Selva. Cultivos como la papa y el maíz amarillo duro parecen estar distribuidos más uniformemente entre todos los estratos de ingreso. La distribución de las ventas por estratos de ingreso o de gasto revela que existen cultivos que pese a ser sembrados por los más pobres, no necesariamente se destinan a la venta. Es el caso de la oca, el trigo y la quinua⁸.

En cuanto al patrón tecnológico utilizado para producir estos cultivos, es interesante notar que los agricultores más pobres casi no utilizan energía mecánica o crédito formal. Según INP-NUD (1990) sólo 1.1% y 2.6% de los agricultores más pobres usan estos dos insumos «modernos». Asimismo, los datos de la ENNIV muestran que sólo 16% del consumo de fertilizantes corresponde a los agricultores situados en los dos quintiles más pobres; en cambio, más de 65% del consumo de fertilizantes corresponde a los dos quintiles más ricos. Todo esto tipifica una dualidad agricultura moderna-agricultura tradicional que, como se verá luego, resulta determinante en la configuración de la distribución del ingreso al interior del sector agrícola peruano.

Para medir la distribución del bienestar (o de la pobreza) y el grado de sensibilidad de dicha distribución a modificaciones en la estructura de precios relativos, debe también observarse los niveles y patrones de consumo. La composición de los gastos de consumo es muy variada, tanto entre los sectores urbano y rural como al interior del sector rural. Si se considera que la población agrícola se encuentra mayoritariamente en los quintiles 1 y 2 de gasto, al desagregar el gasto familiar de esos estratos -en particular el referido a la compra de alimentos- se observa que los productos más consumidos son, en orden de importancia, el trigo y sus derivados, el arroz y el maíz blanco (ver el cuadro 2.7). Según Glewwe (1987), para los casos del trigo y del maíz blanco el autoconsumo es mayor en el 10% más pobre

7 Los departamentos han sido ordenados de mayor a menor nivel de pobreza, según los datos registrados en el cuadro 1.2.

8 Sin duda, ello relativiza la conveniencia de políticas dirigidas exclusivamente a mejorar los precios de cultivos asociados a los estratos más pobres, pues gran parte de su producción podría estar destinada al autoconsumo.

Cuadro 2.5
DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LA SUPERFICIE SEMBRADA: PROMEDIO CAMPAÑAS 84/85-90/91 ^{a/}
(en porcentajes)

	Consumo humano					Consumo industrial					Otros				Cultivos andinos					
	arroz cáscara	maíz amiláceo	frijol grano	papa	trigo	alga- dón	maíz duro	soya	sorgo	camote	yuca	cebolla	cebada grano	quinua	cañihua	kiwicha	haba grano	arveja grano	olluco	
Apurímac	-	11.46	2.51	6.43	2.99	-	0.24	-	-	-	0.04	-	3.88	2.08	-	3.69	3.86	1.22	4.28	
Ayacucho	0.29	7.21	0.95	4.68	9.63	-	0.52	-	-	0.75	1.45	3.39	8.19	2.66	-	11.25	6.17	3.54	6.84	
Huancavelica	-	4.39	1.29	5.36	3.96	-	0.01	-	-	-	0.49	1.00	8.02	1.78	-	28.19	15.80	15.50	9.07	
Cajamarca	7.25	23.06	18.64	7.36	13.58	-	6.90	17.44	-	6.17	24.20	-	10.34	0.62	-	1.49	1.30	42.11	10.22	
Puno	0.10	0.71	0.00	16.32	0.46	-	0.88	-	-	-	0.88	3.14	16.97	81.16	39.10	-	21.52	1.05	5.03	
Cusco	0.68	7.43	0.81	10.52	5.44	-	1.76	1.27	-	-	4.08	3.89	9.72	2.48	5.34	25.82	16.60	0.73	9.53	
Ancash	1.10	7.66	4.40	7.53	19.61	3.10	6.59	-	-	7.20	3.64	-	13.55	1.82	-	17.65	5.92	7.58	21.36	
Pasco	0.56	0.64	0.53	5.37	0.24	-	0.77	-	-	-	3.02	-	0.12	-	-	-	0.93	0.22	1.22	
Amazonas	8.99	10.28	17.05	0.92	0.93	-	3.62	8.50	0.07	-	6.51	-	0.03	-	-	-	0.28	0.55	0.77	
Huanuco	0.45	3.19	1.76	9.46	3.88	-	0.85	0.26	-	1.26	2.32	2.81	1.60	0.64	-	-	3.35	1.36	7.28	
San Martín	16.44	0.08	6.99	0.00	-	2.71	25.82	7.80	11.51	-	5.70	-	-	-	-	-	-	-	-	
La Libertad	11.10	2.27	2.93	6.54	14.85	0.02	7.61	-	20.38	4.84	2.14	1.65	10.98	0.47	-	2.69	1.17	6.15	2.32	
Junín	0.44	7.48	3.40	11.72	9.67	-	1.54	2.75	-	-	5.24	9.54	13.55	5.80	-	-	15.41	9.26	15.57	
Lambayeque	14.80	1.28	6.46	-	0.24	1.98	6.90	0.73	33.51	9.05	1.58	-	-	-	-	1.87	0.30	0.96	-	
Ica	-	0.43	1.89	0.83	0.15	37.82	2.49	-	2.08	2.20	0.14	0.04	0.08	-	-	0.48	0.09	0.05	0.11	
Piura	12.50	7.88	9.59	0.46	7.73	37.95	5.84	1.07	32.46	2.61	4.01	5.48	0.88	-	-	-	-	4.45	2.62	
Loreto	11.86	-	4.01	-	-	-	10.12	0.09	-	-	25.34	-	-	-	22.22	-	-	-	-	
Arequipa	5.87	2.03	8.08	1.93	5.02	1.63	0.32	-	-	4.82	0.19	60.32	1.16	0.40	-	3.86	2.07	0.45	0.72	
Madre de Dios	2.15	-	0.46	-	-	-	0.72	-	-	-	1.99	-	-	-	-	-	-	-	-	
Tumbes	2.66	-	0.04	-	-	0.07	0.17	60.09	-	0.56	0.16	-	-	-	33.33	-	-	-	-	
Tacna	-	0.77	-	0.50	0.27	-	0.38	-	-	-	-	2.74	-	-	-	-	-	-	-	
Ucayali	2.75	-	2.06	-	-	-	3.01	-	-	-	5.12	-	-	-	-	-	-	-	-	
Moquegua	-	0.27	0.06	0.50	0.27	-	0.05	-	-	0.14	0.01	1.03	-	-	-	1.87	0.31	-	-	
Lima	-	1.44	6.09	3.57	1.08	14.72	12.89	-	-	60.40	1.72	6.74	0.95	0.09	-	1.14	4.92	4.83	3.08	
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Total	193538	192983	62503	185825	101400	135350	202130	1922	8670	8268	35116	5258	106751	16829	4735	830	23270	31855	11295	

^{a/} Los departamentos han sido ordenados del más pobre al más rico según la ENNIV de 1985-1986.
Fuente: Boletín mensual del Ministerio de Agricultura (varios años).

Cuadro 2.6
DISTRIBUCION DE LA PRODUCCION Y VENTAS DE PRODUCTOS AGRICOLAS POR QUINTILES:
PERU 1985-86

Producto ^{a/}	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Maíz amarillo duro						
Producción	23.8%	23.0%	20.5%	16.2%	16.5%	100.0%
Ventas	22.7%	24.8%	26.8%	13.3%	12.3%	100.0%
Producción per cápita (Kg)	342.3	178.7	285.5	296.0	413.4	274.3
Maíz amiláceo						
Producción	40.1%	31.7%	14.7%	9.6%	3.9%	100.0%
Ventas	4.2%	57.1%	20.7%	12.8%	5.2%	100.0%
Producción per cápita (Kg)	79.1	112.0	67.8	78.2	111.1	85.9
Trigo						
Producción	44.2%	21.5%	16.5%	11.4%	6.5%	100.0%
Ventas	12.9%	12.4%	45.1%	19.0%	10.7%	100.0%
Producción per cápita (Kg)	54.8	39.4	38.8	65.9	84.1	49.4
Arroz						
Producción	9.9%	19.1%	15.4%	18.0%	37.6%	100.0%
Ventas	7.8%	19.2%	14.9%	17.1%	40.9%	100.0%
Producción per cápita (Kg)	300.2	607.4	672.2	1002.1	2695.3	839.0
Cebada						
Producción	38.6%	19.5%	22.7%	10.8%	8.4%	100.0%
Ventas	52.3%	17.3%	8.6%	6.8%	15.0%	100.0%
Producción per cápita (Kg)	45.2	36.1	56.6	63.9	101.4	48.8
Papa						
Producción	17.8%	21.9%	17.9%	13.0%	29.5%	100.0%
Ventas	6.0%	15.4%	16.5%	11.0%	51.0%	100.0%
Producción per cápita (Kg)	136.8	250.2	295.1	405.2	1719.7	305.7
Café						
Producción	11.9%	30.0%	16.0%	25.4%	16.7%	100.0%
Ventas	11.9%	30.9%	16.7%	23.1%	17.3%	100.0%
Producción per cápita (Kg)	31.2	92.1	116.2	135.8	350.2	92.7
Algodón						
Producción	1.3%	3.7%	32.6%	42.3%	20.1%	100.0%
Ventas	0.0%	3.4%	33.2%	43.0%	20.3%	100.0%
Producción per cápita (Kg)	132.3	93.7	362.8	702.8	908.1	451.1
Caña de azúcar						
Producción	46.1%	8.8%	29.8%	13.0%	2.3%	100.0%
Ventas	86.6%	0.0%	2.5%	10.7%	0.1%	100.0%
Producción per cápita (Kg)	182.7	267.1	324.4	313.5	28.2	199.9
Oca						
Producción	54.3%	20.0%	13.6%	10.7%	1.4%	100.0%
Ventas	6.1%	14.0%	17.8%	62.0%	0.1%	100.0%
Producción per cápita (Kg)	93.8	58.4	59.9	85.6	41.5	76.5
Olluco						
Producción	35.3%	22.3%	11.7%	25.9%	4.8%	100.0%
Ventas	20.8%	12.5%	31.8%	7.6%	27.3%	100.0%
Producción per cápita (Kg)	24.7	28.4	27.8	100.5	72.5	33.8
Quinua						
Producción	26.1%	22.3%	26.8%	14.1%	10.7%	100.0%
Ventas	5.5%	28.6%	47.8%	18.0%	0.0%	100.0%
Producción per cápita (Kg)	4.9	7.5	11.3	8.9	13.8	7.7

a/ Los quintiles se ordenan ascendientemente de menores a mayores gastos

Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) de 1985-86.

Cuadro 2.7
EL GASTO EN ALIMENTOS POR QUINTILES: PERU 1985-1986

Rubros de gasto ^{a/}	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Carnes						
Participación en la demanda total	1.37%	5.80%	12.60%	23.83%	56.40%	100.00%
Población consumidora del bien ^{b/}	22.63%	46.29%	56.28%	66.26%	79.07%	54.12%
Participación en el gasto familiar ^{c/}	4.27%	8.53%	11.81%	14.58%	15.26%	13.52%
Maíz y derivados^{d/}						
Participación en la demanda total	5.17%	8.08%	12.43%	18.30%	56.02%	100.00%
Población consumidora del bien ^{b/}	15.92%	22.99%	30.12%	36.93%	42.67%	29.73%
Participación en el gasto familiar ^{c/}	2.07%	1.53%	1.50%	1.45%	1.96%	1.74%
Arroz						
Participación en la demanda total	8.55%	14.05%	15.43%	25.97%	35.99%	100.00%
Población consumidora del bien ^{b/}	22.63%	46.29%	56.28%	66.26%	79.07%	54.12%
Participación en el gasto familiar ^{c/}	17.56%	13.65%	9.56%	10.50%	6.44%	8.93%
Pan						
Participación en la demanda total	21.77%	20.07%	17.50%	19.93%	20.72%	100.00%
Población consumidora del bien ^{b/}	75.07%	74.46%	74.49%	76.15%	79.06%	75.85%
Participación en el gasto familiar ^{c/}	25.75%	11.23%	6.24%	4.64%	2.13%	5.14%
Trigo y harinas						
Participación en la demanda total	5.94%	10.65%	14.62%	25.02%	43.77%	100.00%
Población consumidora del bien ^{b/}	18.69%	27.11%	31.03%	39.73%	44.42%	32.20%
Participación en el gasto familiar ^{c/}	1.78%	1.51%	1.32%	1.48%	1.14%	1.30%
Fideos						
Participación en la demanda total	5.82%	15.29%	17.67%	28.38%	32.83%	100.00%
Población consumidora del bien ^{b/}	56.61%	73.02%	65.33%	72.80%	70.87%	67.73%
Participación en el gasto familiar ^{c/}	7.85%	9.76%	7.18%	7.53%	3.85%	5.86%
Papa y tubérculos						
Participación en la demanda total	18.93%	21.76%	21.58%	18.72%	19.01%	100.00%
Población consumidora del bien ^{b/}	37.73%	52.40%	59.03%	67.00%	72.97%	57.83%
Participación en el gasto familiar ^{c/}	13.74%	7.47%	4.72%	2.68%	1.20%	3.16%
Azúcar						
Participación en la demanda total	8.52%	13.94%	17.75%	24.80%	34.99%	100.00%
Población consumidora del bien ^{b/}	78.20%	73.16%	67.54%	68.86%	71.16%	71.78%
Participación en el gasto familiar ^{c/}	7.43%	5.75%	4.67%	4.26%	2.66%	3.79%
Leche y derivados						
Participación en la demanda total	1.39%	7.18%	12.07%	22.71%	56.65%	100.00%
Población consumidora del bien ^{b/}	20.54%	35.41%	46.26%	56.32%	70.65%	45.84%
Participación en el gasto familiar ^{c/}	2.45%	5.98%	6.41%	7.87%	8.69%	7.66%
Porcentaje del presupuesto gastado en estos rubros	82.90%	65.42%	53.41%	54.99%	43.33%	51.11%

a/ Los quintiles se ordenan de menores a mayores gastos.

b/ Se refiere al porcentaje de la población del quintil que consume el bien.

c/ Se refiere al porcentaje del gasto familiar total que se destina al consumo del bien.

d/ Se refiere a maíz blanco; el maíz amarillo duro es básicamente de consumo animal.

Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) de 1985-86.

de la población que en el 30% más pobre; en cambio, todo el arroz consumido por este segmento poblacional es comprado en el mercado.

Hay que señalar, por otro lado, que la producción para autoconsumo representa 51.2% del total del consumo de alimentos de la población del decil inferior, que es mayoritariamente rural⁹. En efecto, en el sector rural y especialmente en la Sierra, los agricultores destinan una parte significativa de su producción para autoconsumo, semilla o trueque. Ello haría que la volatilidad de sus ingresos no sea la que se refleja cuando se valoriza toda la producción a precios de mercado. En tanto no toda la producción es comercializada, el impacto de las políticas macroeconómicas y sectoriales sobre el ingreso real de los agricultores dependería del grado de inserción en el mercado de distintos segmentos rurales.

Puede pues concluirse que es cierto que los pobres en el Perú están mayoritariamente en las áreas rurales y se dedican a tareas agropecuarias. Sin embargo no se puede dejar de considerar que no todo el sector rural dedicado a la agricultura está incluido en el segmento más pobre de la sociedad peruana. Por ello, para evaluar el impacto de la política de precios y subsidios aplicada a partir de julio de 1985 sobre la distribución de los ingresos rurales y, por lo tanto, sobre la pobreza, se debe considerar los distintos tipos de agricultores, determinando qué cultivan, qué consumen y cuál es su grado de articulación a los mercados locales, regionales y nacionales.

3. LA POLÍTICA AGRARIA A PARTIR DEL GOBIERNO APRISTA

3.1. Entorno macroeconómico

El esquema de política económica del gobierno de García se sustentó en la premisa que el diagnóstico de la administración anterior sobre las causas de la inflación era errado, y que no

existía exceso de demanda importante en la economía. Antes bien, se sostuvo que la inflación se debía principalmente a los aumentos en los costos de producción, a lo cual se unían las expectativas de los agentes económicos. De tal modo, no se consideró inflacionaria una política expansiva y, en consecuencia, se procuró devolver capacidad de gasto a la población mediante medidas como el aumento de las remuneraciones a un mayor ritmo que el de la inflación, una política fiscal expansiva y una política de precios favorable al productor agropecuario. Para asegurar la respuesta del aparato productivo a esta expansión de la demanda agregada, el gobierno se impuso como objetivo estabilizar los costos de producción, manteniendo un tipo de cambio nominal estable, reduciendo los costos financieros y recurriendo al control de precios.

Esta política expansiva fue financiada con los recursos obtenidos merced a la reducción unilateral del servicio de la deuda externa y con las reservas internacionales que el gobierno anterior había podido acumular. En efecto, la política de corto plazo del gobierno de García dispuso en sus inicios de un entorno por demás propicio: una holgada posición de reservas internacionales, un tipo de cambio real ligeramente sobrevaluado y un aparato productivo que podía abastecer, en el corto plazo, una mayor demanda.

El discurso del gobierno puso énfasis en la prioridad que debía tener el sector agrario. Se planteó dos objetivos centrales para la política agraria y alimentaria: hacer de la agricultura una actividad más rentable en base a mejores precios, menores costos y, eventualmente, mayores rendimientos, y asegurar el abastecimiento de alimentos de consumo popular a precios razonables. Se estaba así intentando alcanzar, simultáneamente, dos objetivos de difícil conciliación.

Al principio, el gobierno tuvo éxito en reducir la inflación, llevándola de 158% en 1985 a 63%

9 Esta información será utilizada más adelante para evaluar cómo la política de precios agrícolas del gobierno de Alan García afectó el gasto en consumo de los distintos estratos de ingreso.

en 1986. Los precios controlados crecieron 25% mientras que los no controlados (fundamentalmente precios de productos agrícolas) aumentaron 99%. Ello significó una mejora en los términos de intercambio campo-ciudad, por lo menos para los agricultores modernos articulados al mercado, lo que revela la orientación redistributiva de la política de precios durante los primeros dieciocho meses de gobierno del APRA¹⁰.

En el corto plazo el modelo heterodoxo tuvo una serie de resultados positivos; paralelamente, sin embargo, generó una serie de distorsiones que se hicieron patentes a fines de 1986. En muchas de las ramas productivas se llegó rápidamente a una plena utilización de la capacidad instalada; al mismo tiempo, las reservas internacionales que sustentaron la expansión de la demanda agregada terminaron agotándose, y el tipo de cambio real se redujo 40% respecto a su nivel en julio de 1985. Por último, las cuentas fiscales se deterioraron significativamente: el déficit del sector público se elevó de 3% a 6.3% del PBI entre 1985 y 1986.

En tal contexto, la insistencia en una política expansiva obligó a un creciente financiamiento interno a través de emisión primaria. Al no poder el sector productivo responder con mayor oferta, ello condujo a una aceleración de la inflación. La tasa inflacionaria se elevó de 114.5% en 1987 a 2,775.3% en 1989, y durante los últimos seis meses del gobierno aprista llegó a una tasa anualizada de 5,308%, colocando al país en una trayectoria hiperinflacionaria. De ese modo, como se verá más adelante, los subsidios otorgados al sector agrario se pulverizaron y las políticas de precios y crédito aplicadas no generaron transferencia alguna de ingresos hacia el sector rural.

3.2. Antecedentes

La política agropecuaria aplicada a partir de julio de 1985 tuvo como base al Programa de Reactivación Agropecuaria y Seguridad

Alimentaria (PRESA), cuya parte medular consistía en el establecimiento de precios de garantía y la creación de un fondo que permitiera financiar dichos precios. Estos elementos de política tuvieron como origen la propuesta de estrategia para el desarrollo de la producción alimentaria formulada por Martínez y Tealdo (1985).

La propuesta de Martínez y Tealdo se sustentaba en dos premisas básicas. La primera era que el sistema de precios debe ser el principal mecanismo de planificación de la producción, por cuanto es el mejor estimulador o desestimulador de la misma. Mecanismos como los planes nacionales, zonales o microzonales de producción, las líneas de crédito especiales, la asistencia técnica, etc., constituyen sólo elementos colaterales de una política de precios rentables. La segunda premisa planteaba que en el caso de aquellos productos en cuya venta el Estado no había estado involucrado anteriormente, éste no debía sustituir a la red de comercialización privada, sino tan sólo controlar una fracción de la producción suficiente como para permitir que el productor eleve sus precios y poder regular los precios al consumidor.

Del análisis de Martínez y Tealdo se desprendieron importantes conclusiones para el diseño de una política de precios. En primer lugar, se identificó grupos de productos constituidos por bienes sustitutos entre sí. Según dicho análisis, la variación del precio de un producto integrante de un grupo provoca variaciones en las cantidades demandadas y ofrecidas no sólo de ese producto sino del resto de productos del grupo, originando en consecuencia cambios en sus precios. Por lo tanto, se concluyó, toda política de precios vinculada a uno de esos productos debe tener en cuenta sus efectos sobre el conjunto de los productos sustitutos.

En segundo lugar, refiriéndose al grupo tal vez más importante (el conformado por el trigo, el arroz, la cebada, el maíz amiláceo, la quinua y la papa), Martínez y Tealdo afirmaban que el trigo importado actúa como regulador de los

¹⁰ Los efectos de estas políticas sobre los ingresos de cada tipo de agricultor serán analizados en detalle en el siguiente capítulo.

precios de los restantes. Debido a lo anterior, toda política de precios internos de esos productos alimenticios debía partir de una política reguladora del precio del trigo importado, que amortiguara los efectos de los movimientos en dicho precio sobre los demás cultivos.

Martínez y Tealdo sostenían que el incremento de la producción de alimentos era posible si el sector urbano pagaba mayores precios por ellos, pudiendo protegerse a los sectores de bajos ingresos con un sistema selectivo de subsidios. Proponían como medida básica para mejorar el precio de los alimentos de origen nacional la eliminación de subsidios y la imposición de aranceles a los alimentos de origen importado, principalmente al trigo y a los lácteos. Estos aranceles eliminarían las distorsiones producidas por las políticas proteccionistas de los países de origen y, por otro lado, compensarían las desventajas del Perú en relación a la disponibilidad de recursos naturales (tanto en cantidad como en calidad), mejorando la competitividad de los productos alimenticios nacionales.

Sin embargo, esta política arancelaria requería de algún tiempo para consolidarse; adicionalmente, no era capaz de eliminar las fluctuaciones estacionales de los precios al productor. Por ello, los autores plantearon el establecimiento simultáneo de precios de garantía para cultivos específicos en aquellas regiones que se quisiera proteger o promocionar. Desde su punto de vista, lo más adecuado era fijar un precio de garantía superior en 40 ó 50% al más alto precio del mercado de los últimos diez o quince años. Esta estrategia, de ser sostenida, daría señales claras al productor, animándolo a arriesgarse a efectuar inversiones que mejoraran su tecnología productiva, aumentando por ese medio la producción y la productividad.

Si bien esta propuesta de política sectorial podía ser válida, la inconsistencia del programa económico aplicado durante el gobierno de García determinó que, en la práctica, estas medidas no pudiesen ser mantenidas por mucho tiempo. Así, la mejora efímera en los precios agrícolas reales cedió paso a un colapso en el sistema de precios.

3.3. El Programa de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria (PRESA)

La implementación del PRESA consistió en la aplicación de tres medidas centrales:

- i) La Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI) asumió en exclusividad la importación de los principales productos agrícolas (trigo, maíz, sorgo, lácteos y oleaginosas).
- ii) El Ministerio de Agricultura aplicó a partir de enero de 1986 un arancel adicional de 15% sobre el precio CIF de esos bienes.
- iii) Se creó el Fondo Nacional de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria (FRASA) con la finalidad de proporcionar un margen adecuado de rentabilidad al productor, regular la oferta agrícola y estabilizar los precios de los productos agrícolas y de sus insumos.

El FRASA tuvo cuatro metas fundamentales: cubrir la diferencia entre el costo de producción y el de importación de urea y de otros fertilizantes; realizar compras parciales de productos agrícolas prioritarios (maíz amiláceo, papa, trigo, cebada, quinua, haba y arveja) para evitar la caída de sus precios; formar *stocks* de seguridad de productos con precios volátiles (papa, maíz amiláceo y otros cultivos andinos); y regular los precios al consumidor del maíz amarillo duro y la leche a través de ENCI, y del arroz a través de la Empresa Comercializadora de Alimentos (ECASA).

Los recursos del FRASA habían de provenir básicamente de dos fuentes: las utilidades derivadas de la importación de alimentos a un tipo de cambio preferencial y su posterior venta a un mayor precio -resultante de la sobretasa arancelaria impuesta-, y los aportes del Tesoro. A partir de 1988 la fuente básica de financiamiento fue el Banco de la Nación, debido a que el Tesoro no cumplió sus obligaciones financieras con ENCI.

Además del FRASA el gobierno creó otros fondos de menor importancia para financiar la adquisición de azúcar importada y nacional, de

leche descremada en polvo y grasa anhidra de leche, y de lana de alpaca. Todos estos fondos fueron consolidados a fines de 1988 en el llamado Fondo Agrario, con la finalidad de simplificar su manejo operativo.

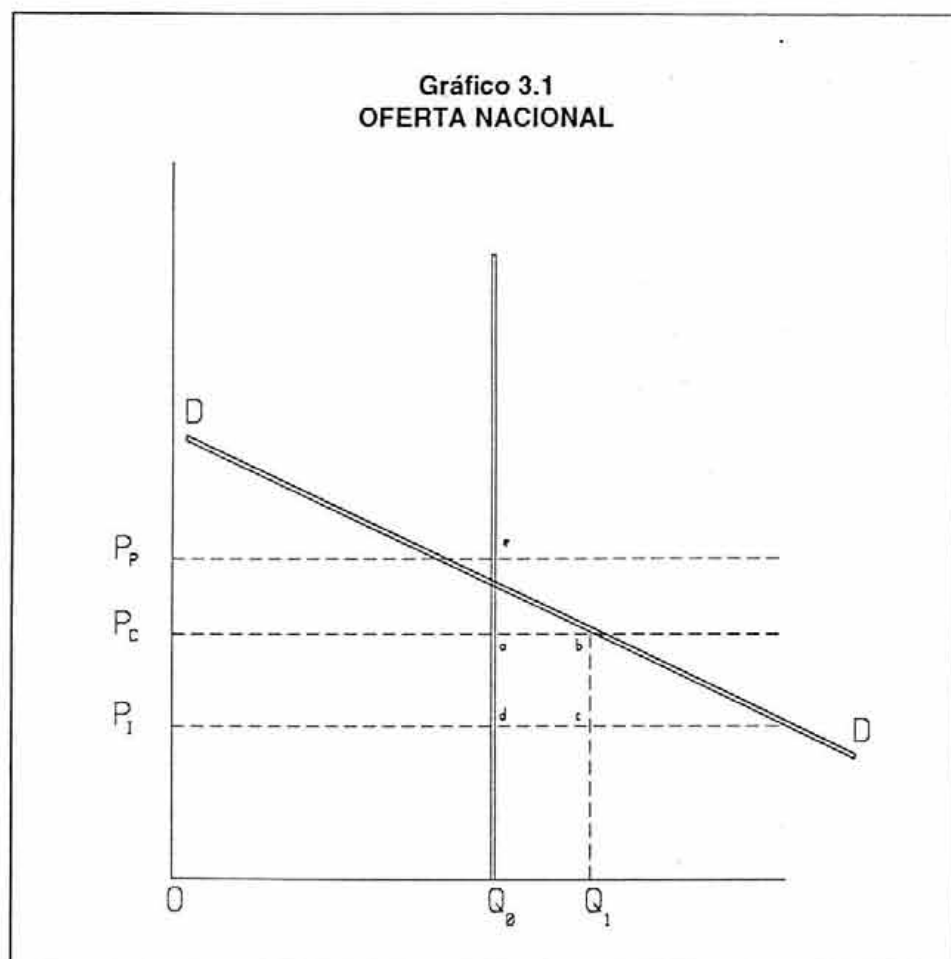
El FRASA fue diseñado para evitar que los incrementos en los precios al productor se trasladaran directamente al consumidor, protegiendo así la reducida capacidad adquisitiva de las mayorías nacionales. De esta manera, el PRESA -a través del FRASA- conciliaba los objetivos básicos de rentabilidad de la agricultura nacional y niveles adecuados de seguridad

alimentaria. Ello, a su vez, debía garantizar una mejora en la distribución del ingreso.

3.4. Mecanismo básico del PRESA

El mecanismo básico del PRESA se resume en el gráfico 3.1, donde Q representa un bien transable importable al precio real P_I expresado en moneda nacional; Q_0 es la oferta nacional, que se supone perfectamente inelástica; y $Q_1 - Q_0$ es la cantidad que se debe importar para satisfacer la demanda cuando el precio al consumidor -controlado por el gobierno- estuviera dado por P_c .

Gráfico 3.1
OFERTA NACIONAL



En el marco del PRESA, el gobierno debía establecer un precio de garantía P_p para elevar el ingreso de los agricultores y expandir la oferta agrícola. Este programa se financiaría mediante el arancel implícito creado al cobrar al consumidor un diferencial por encima del precio

internacional: el monto recaudado (área sombreada $abcd$) se destinaría a subsidiar al productor (área $P_c a e P_p$). En el corto plazo, el programa de reactivación era viable si el monto recaudado mediante el arancel implícito resultaba suficiente para cubrir el subsidio al productor.

Ahora bien, en el mediano plazo, el éxito del programa en términos de expansión de la oferta sin modificación de los precios reales al consumidor y al productor, implicaba un aumento en el monto del subsidio requerido y al mismo tiempo un decrecimiento de lo recaudado mediante el arancel implícito (por la reducción paulatina del saldo importado). Por lo tanto, la posibilidad de financiar endógenamente el subsidio se iría reduciendo. Es obvio entonces que la política aplicada era de corto plazo. Quienes la diseñaron sabían que la única manera de elevar permanentemente la rentabilidad de la agricultura era mediante incrementos sostenidos en la productividad agrícola. Si eso hubiera ocurrido, el precio de garantía podría haberse reducido gradualmente hasta desaparecer la necesidad del subsidio, sin pérdida de rentabilidad para el agricultor y sin un mayor costo financiero para el Estado.

Sin embargo, no se puso cuidado en este aspecto. En la práctica no se produjo un incremento de productividad; si la producción aumentó fue debido al mayor hectareaje sembrado, pues se redujo las tierras en descanso y se dio un efecto sustitución a favor de los cultivos promocionados. En consecuencia, se tuvo que destinar mayores montos para seguir subsidiando a los productores.

Durante los dos primeros años de ejecución de la política, este financiamiento fue posible porque la expansión de la demanda elevó las importaciones y, por lo tanto, la recaudación por tal concepto. Tal expansión de la demanda por importaciones fue resultado, por un lado, de la política de tipo de cambio fijo, que permitió que los costos de importación de los principales alimentos e insumos para la agricultura y la agroindustria -expresados en moneda nacional- fueran estables e incluso se redujeran, a raíz de la caída de los precios de muchos productos primarios en el mercado mundial¹¹. De otro lado, la política salarial elevó la capacidad de compra de la población, expandiendo la demanda agregada y obligando a incrementar las importaciones. Sin embargo, hacia mediados de 1987 ya

eran evidentes las contradicciones entre el programa de reactivación agropecuaria y el programa macroeconómico. En las siguientes dos secciones se analiza en detalle las políticas que componían dicho programa de reactivación, particularmente las políticas de precios y de crédito.

4. POLITICA DE PRECIOS Y DISTRIBUCION DEL INGRESO

La política de precios fue el pilar en el que se basó el PRESA. El gobierno de García introdujo un sistema de precios que incluía nuevas categorías, distintas a las ya existentes de precios libres (sujetos al libre juego de la oferta y la demanda) y precios controlados (fijados por la autoridad competente). Los nuevos tipos de precios fueron los de garantía y los de refugio, aplicables al productor (ver el cuadro 4.1), y los supervisados y regulados, dirigidos al consumidor. La operación del sistema fue encargada a dos empresas públicas: ENCI y ECASA. A ECASA se le encargó comercializar el arroz y sus subproductos, y a ENCI una amplia gama de productos e insumos agrícolas.

4.1. Precios al productor

Precios de refugio

Los precios de refugio tenían un carácter coyuntural: no buscaban modificar patrones de producción, sino sólo proteger los ingresos de los agricultores. Eran fijados durante o después de la cosecha, generalmente cuando se registraba una sobreproducción que provocaba una caída brusca en el precio y ponía al productor en riesgo de sufrir cuantiosas pérdidas. Se estableció precios de refugio para muy pocos productos durante el periodo 1986-1988 (ver el cuadro 4.1), y su impacto sobre la producción de esos cultivos fue reducido, ya que la participación del volumen comprado por ENCI en el total de la producción nacional fue mínimo (menos de 1%).

11 La política crediticia contribuyó, por su parte, a una importante reducción de los costos financieros.

Precios de garantía

Los precios de garantía fueron definidos como aquéllos que garantizarían al productor de ciertos cultivos -que interesaba estimular- un margen de utilidad razonable (entre 20% y 40%) sobre los costos variables de producción. Este mecanismo tenía como objetivos básicos redistribuir el ingreso en favor de los productores agrarios y

reestructurar la oferta agrícola a través de cambios tanto en su composición como en la ubicación geográfica de los cultivos. El Ministerio de Agricultura y ENCI estuvieron encargados de poner en práctica la política de precios de garantía, el primero fijando los precios de garantía y la frecuencia de sus reajustes, y el segundo determinando volúmenes y zonas de compra.

Cuadro 4.1
CLASIFICACION DE LOS PRODUCTOS AGRICOLAS SEGUN EL MECANISMO DE DETERMINACION DE SUS PRECIOS^{a/}

Productos Bajo Intervención del Estado			Productos de Precios Libres
Precios Controlados	Precios de Garantía	Precios de Refugio	
Arroz cáscara	Trigo ^{b/}	Frijol ucayalino	Papa
Sorgo	Cebada	Frijol cavaota ^{c/}	Ajo
Soya	Quinua	Maíz blanco Urubamba	Camote
Maíz amarillo duro	Kiwicha	Cebolla ^{d/}	Haba verde
	Haba seca	Semilla de trigo ^{d/}	Rabanitos
	Arveja seca	Papa ^{e/}	Arveja verde
	Pallar		Limón
	Garbanzo		Olluco
	Maíz amiláceo		Tomate
	Frijol canario		Vainita
	Frijol panamito		Yuca
	Frijol soya		Zanahoria
	Frijol castilla		Zapallo
	Frijol lociao		Apio
	Frijol bayo y blanco		Poro
	Frijol zarandoja ^{d/}		Nabo
	Frijol caballero ^{d/}		Lechuga
	Hojuela de yuca ^{d/}		Beterraga
	Hojuela de plátano ^{d/}		Frutas
	Papa seca		Algodón
	Frijol red kidney		Café
			Coliflor

Notas: a/ Esta lista incluye sólo los principales productos agrícolas.

b/ Aunque oficialmente no tuvo precio de garantía, en la práctica fue considerado como parte de este rubro.

c/ Vigente sólo durante 1986.

d/ Vigente sólo durante 1987.

e/ Vigente a partir de enero de 1988.

Fuente: Escobal (1989).

La elección de los cultivos que disfrutarían de precios de garantía respondió tanto al objetivo de seguridad alimentaria como al de reactivación del sector agrícola. La demanda del cultivo en los mercados urbanos fue un criterio determinante en dicha elección; también

se consideró la participación del cultivo en el hectareaje total y la necesidad de desarrollar un área geográfica determinada. Entre los cultivos incluidos en este programa estuvieron las hortalizas, los cereales (arroz, trigo, sorgo), los cereales andinos (quinua, kiwicha, haba), ciertos

productos agroindustriales (fundamentalmente maíz duro y soya) y algunos productos perecibles (papa y cebolla)¹².

Las compras de ENCI continuaron concentradas en productos agroindustriales, aunque, a diferencia del periodo 1980-1984, aumentó la

participación de las compras de cereales (trigo, cebada, maíz amiláceo, quinua, kiwicha y maíz blanco Urubamba) y de productos perecibles como papa y cebolla. Las adquisiciones de ENCI en el Trapecio Andino se elevaron sustancialmente respecto a las registradas durante el gobierno anterior (ver el cuadro 4.2).

Cuadro 4.2
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS COMPRAS DE ENCI POR GRUPOS DE PRODUCTOS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Menestras ^{a/}	16.48%	12.14%	13.38%	4.96%	1.04%	1.00%	2.05%	7.59%	3.57%	1.76%
Cereales ^{b/}	-	-	-	-	-	-	5.50%	11.08%	9.58%	4.98%
Agroindustriales ^{c/}	77.74%	87.00%	86.62%	94.81%	97.86%	93.14%	87.70%	68.96%	69.98%	86.69%
Perecibles ^{d/}	5.77%	0.85%	-	0.23%	1.09%	0.43%	4.75%	5.00%	13.92%	2.70%
Otros Agroindustriales ^{e/}	-	-	-	-	-	5.43%	-	6.45%	2.48%	3.87%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Compras realizadas en el Trapecio Andino ^{f/}	2.49%	0.67%	0.01%	0.23%	-	-	3.81%	6.82%	13.05%	4.85%
TOTAL (tm)	47539	70111	69920	55310	72761	46441	200326	264840	249814	105718

a/ Incluye los siguientes tipos de frijol: canario, bayo, castilla, lactao, panamito, blanco, caballero, soya, ucayalino, caraota, zarandaja, red kidney, guinda, negro. Y además, pallar, arveja grano seco, haba grano seco, garbanzo y tarwi.

b/ Incluye trigo, cebada, maíz amiláceo, quinua, kiwicha y maíz blanco Urubamba.

c/ Incluye maíz amarillo duro y sorgo.

d/ Incluye papa y cebolla.

e/ Incluye azúcar nacional, leche entera en polvo nacional y aceite crudo de palma.

f/ Incluye las compras realizadas en el ámbito geográfico del Trapecio Andino para tarwi, trigo, cebada, maíz amiláceo, maíz blanco Urubamba, papa, quinua y kiwicha.

Elaborado en base a datos proporcionados directamente por la Gerencia de Comercialización Interna de ENCI.

Por su parte, ECASA se mantuvo activa en la compra de arroz: entre 1986 y 1988 siguió comprando el mismo porcentaje de la producción nacional que a principios de la década (85%

en promedio, ver el cuadro 4.3). En 1989, sin embargo, el colapso del programa macroeconómico obligó a ECASA a reducir drásticamente sus compras.

Cuadro 4.3
COMPRAS DE ARROZ CASCARA REALIZADAS POR ECASA COMO PORCENTAJE DE LA PRODUCCION NACIONAL

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Cobertura	83.53%	90.97%	89.35%	76.86%	75.70%	75.41%	83.14%	86.07%	83.71%	27.11%

Fuente: Boletín Mensual del Ministerio de Agricultura (varios años), y datos proporcionados por la División de Compras y Procesamiento de ECASA.

12 Aunque al arroz, el maíz amarillo duro, el sorgo y la soya no estuvieron oficialmente en la categoría de precios de garantía, sus precios estaban controlados y eran anunciados normalmente junto con éstos.

Eficacia de la política de precios

Los precios de garantía se fijaron en base a los costos unitarios promedio nacionales (considerando un rendimiento promedio para cada cultivo), a los cuales se añadía un margen de utilidad (entre 20% y 40%). Los costos y rendimientos a tomarse como referencia para el cálculo se negociaban con los comités de productores de los cultivos promocionados. Debido a la gran disparidad de costos y rendimientos, los productores más pobres, caracterizados justamente por tener mayores costos y menores rendimientos, no resultaron favorecidos. Adicionalmente, el principal problema en las negociaciones radicaba en la tendencia de los agricultores a subvaluar los rendimientos de sus cultivos, obteniendo así una ganancia adicional por la diferencia entre los rendimientos declarados y los efectivamente obtenidos. Por último, hay que señalar que el sistema de fijación de precios no premiaba diferencias en calidad.

La efectividad de esta política de precios debe ser evaluada a la luz de sus objetivos -mejorar los ingresos de los productores agrícolas y reestructurar la oferta agrícola- y en base a las medidas concretas tomadas para llevarla a cabo -la propia fijación de los precios de garantía, la oportunidad del anuncio del precio, la capacidad para influir sobre los precios al productor, etc. Se debe considerar, además, la coherencia de esta política con el resto de políticas aplicadas.

En principio, los precios de garantía, a través de la rentabilidad esperada, debían inducir el cultivo de ciertos productos, asegurando una oferta considerable de éstos. Un requisito elemental para que ello sucediera era anunciar el precio de garantía antes o al principio de la época de siembra. No obstante, esto no se cumplió: para la campaña agosto 85-julio 86 se anunció los precios cuando se había sembrado más del 50% de casi todos los cultivos. Las excepciones fueron el arroz, el sorgo en la Costa, el trigo y la arveja grano. En la siguiente campaña se corrigió el problema, anunciándose los precios antes de la siembra. Lamentablemente, en la campaña agosto 87-junio 88 se volvió a incurrir en el error inicial (ver el cuadro 4.4).

Por otro lado, los precios de garantía debieron mantener a través del tiempo el nivel de rentabilidad prometido. Esto tampoco pudo lograrse: entre junio de 1987 y junio de 1988 los precios de garantía de la mayoría de productos cayeron aproximadamente 30% en términos reales. Si se compara los precios entre diciembre de 1986 y diciembre de 1987, esta pérdida en términos reales es todavía mayor, superando el 50%.

En cuanto al proceso de compra, para poder adquirir la producción a los precios de garantía fijados, ENCI estableció centros de acopio permanentes y temporales en la Costa, la Sierra y la Selva. En 1986 se distribuyó estos centros uniformemente en las tres regiones. En 1987, en cambio, hubo un claro sesgo a favor de la Sierra y la Selva, pues el incremento de centros de acopio en dichas regiones fue mayor.

Para que la política de precios fuera exitosa no era necesario que ENCI comprara toda la producción, ni siquiera que tuviera una presencia mayoritaria en el mercado. Bastaba que comprara lo suficiente para regular los precios. Sin embargo, aunque en 1987 ENCI triplicó sus volúmenes de compra respecto a 1986, su participación en el mercado fue poco menos que insignificante, salvo para los casos de la soya y el frijol grano seco, de los cuales adquirió 66% y 22% de la producción, respectivamente. Al mismo tiempo, el retraso en el pago de las compras fue de tal magnitud que los productores optaron por vender su producto a compradores alternativos, incluso en los casos en que el precio ofrecido fue inferior al de garantía (ver el cuadro 4.5).

Al detallar las compras de ENCI por regiones, se observa que entre los productos que en algunas regiones tuvieron un nivel significativo de compras (arveja grano, soya, trigo, frijol octao, maíz amarillo duro y sorgo; ver el cuadro 4.6), sólo el trigo es cultivado por agricultores pertenecientes al decil de más bajos ingresos. En todo caso, los propios funcionarios de ENCI reconocen que el proceso de compra estuvo más asociado a la cercanía de los agricultores a los centros de acopio que a una intención explícita de elevar las compras de algún cultivo. Ello

Cuadro 4.4
PORCENTAJE DE AREA SEMBRADA AL MOMENTO DE ANUNCIARSE LOS
PRECIOS DE GARANTIA

Campaña:	agosto 1985- junio 1986		agosto 1986 - junio 1987		agosto 1987 - junio 1988	
	% acumulado de siembra	fecha de anuncio	% acumulado de siembra	fecha de anuncio	% acumulado de siembra	fecha de anuncio
Arroz	14.12%	octubre 85	27.89%	enero 87	20.65%	noviembre 87
	72.40%	febrero 86	85.97%	mayo 87	87.05%	marzo 88
	95.15%	junio 86			92.65%	mayo 88
					96.92%	junio 88
Maíz duro costa	37.63%	febrero 86	0.10%	noviembre 86	26.87%	noviembre 87
			91.62%	junio 87	63.19%	marzo 88
					100.00%	julio 88
Maíz duro selva	7.26%	agosto 85	0.00%	noviembre 86	60.08%	noviembre 87
	71.59%	febrero 86	5.65%	enero 87	86.04%	marzo 88
			39.59%	febrero 87	100.00%	julio 88
			97.06%	junio 87		
Sorgo costa	17.65%	febrero 86	0.00%	noviembre 86	43.05%	noviembre 87
			73.78%	junio 87	46.53%	marzo 88
					100.00%	julio 88
Sorgo selva	100.00%	febrero 86	0.00%	noviembre 86	5.74%	noviembre 87
			0.45%	enero 87	34.21%	marzo 88
			52.38%	febrero 87	100.00%	julio 88
Cebada grano	95.46%	febrero 86	0.00%	agosto 86	0.28%	agosto 87
			0.00%	noviembre 86	96.13%	marzo 88
					97.27%	junio 88
Arveja grano	0.25%	agosto 85	0.00%	agosto 86	1.01%	agosto 87
	9.22%	octubre 85	0.00%	diciembre 86	70.40%	marzo 88
	43.60%	febrero 86			97.71%	junio 88
Maíz amiláceo	36.56%	octubre 85	0.00%	agosto 86	96.56%	enero 88
	94.97%	febrero 86	89.59%	marzo 87	98.34%	marzo 88
Trigo	2.36%	octubre 85	0.00%	agosto 86	63.22%	enero 88
	83.38%	febrero 86	90.98%	marzo 87	81.14%	marzo 88
Quinua	81.50%	octubre 85	0.00%	agosto 86	98.39%	enero 88
	100.00%	febrero 86	100.00%	marzo 87	98.90%	marzo 88
Kiwicha	100.00%	febrero 86	100.00%	marzo 87	96.21%	marzo 88
Haba grano	32.28%	octubre 85	0.00%	agosto 86	89.21%	enero 88
	99.38%	febrero 86	86.49%	marzo 87	97.99%	marzo 88
Soya	29.39%	octubre 85	0.00%	agosto 86	51.71%	noviembre 87
	38.56%	febrero 86	25.51%	marzo 87	60.85%	marzo 88
Pallar	13.22%	febrero 86	0.00%	agosto 86	71.98%	marzo 88
			87.33%	mayo 87		
			100.00%	julio 88		

Fuente: Boletín Mensual del Ministerio de Agricultura (varios años) y datos proporcionados por la Organización Nacional Agraria (ONA).

Cuadro 4.5
RETRASO EN PAGO A PRODUCTORES DE CULTIVOS CON PRECIOS DE GARANTIA
 (en días promedio)

Compradores	Arroz	Frijol	Maíz Duro	Maíz Amiláceo	Papa	Quinua	Cebada	Promedio
Campaña 1986								
ENCI/ECASA	51	14	8	3	30	S.I.	-	38
Otros	21	13	1	3	7	0	-	6
Promedio	49	13	4	3	7	0	-	19
Campaña 1987								
ENCI/ECASA	54	1	10	S.I.	S.I.	8	S.I.	42
Otros	66	0	1	0	0	0	1	1
Promedio	55	1	3	0	0	0	1	13

S.I.: Sin información

Fuente: MIAC (1986, 1987 y 1988).

benefició a los agricultores más ligados al mercado, en desmedro de los productores pobres, supuestamente beneficiarios importantes del PRESA.

Otro aspecto que hay que evaluar es la influencia de la política de precios de garantía sobre los precios efectivamente recibidos por los productores. En primera instancia, es difícil medir el efecto del precio de garantía sobre el precio pagado por los acopiadores intermediarios. Los precios de garantía, al inducir una mayor producción, pueden hacer caer el precio al productor, pese a la presión hacia el alza que implica la presencia de ENCI como agente demandante. Sin embargo, no existe información suficiente para poder evaluar este efecto. Al parecer, ENCI no representó una opción de compra atractiva para los agricultores más integrados al mercado, como en el caso de los productores de menestras: por informes de la propia empresa se sabe que los productores prefirieron vender a los acopiadores tradicionales que pagaban más y/o más rápido. En cambio, en el caso de los cereales andinos, cuyo mercado es bastante reducido, los precios de garantía fueron una alternativa aceptable para los agricultores¹³.

Información parcial de las campañas 1985/86 y 1986/87 indica que el promedio de los

precios al productor estuvo por encima del de precios de garantía en la campaña 1985/86, pero por debajo en la siguiente (ver el cuadro 4.7). Las diferencias regionales fueron marcadas: por ejemplo, en Ayacucho la relación precio al productor/ precio de garantía para el cultivo de haba pasó de 3.7 en febrero de 1987 a 4 en diciembre de ese año. En Apurímac, para el mismo cultivo, el diferencial de precios se amplió de 4 a 5 entre ambas fechas. Según el BCR (1989), los únicos productos en los que se observó una mejora de precios a partir de la implantación del sistema de precios de garantía fueron la soya y la quinua. En el caso del arroz los precios ofrecidos por ECASA determinaron prácticamente el precio vigente en el mercado. Dicho precio, como se verá en la siguiente sección, implicó un subsidio importante.

4.2. Subsidios al productor agrícola

Al producto final

Al revisar los datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas sobre subsidios directos a los principales productos agrícolas durante los tres primeros años del PRESA, se observa que entre 1986 y 1987 el monto total del subsidio como porcentaje del PBI fue estable

¹³ En algunas zonas el autoconsumo está muy difundido por ser una alternativa rentable, dada la variable riesgo. Esto limitó las captaciones de ENCI.

Cuadro 4.6
COMPRAS DE ENCI COMO PORCENTAJE DE LA PRODUCCION TOTAL PARA CULTIVOS CON PRECIO DE GARANTIA

Zona	arveja 1986	arveja 1987	arveja 1988	haba 1986	haba 1987	haba 1988	sorgo 1986	sorgo 1987	sorgo 1988	sorgo 1989	soya 1986	soya 1987	soya 1988	soya 1989
Región Norte	0.006%	58.18%	0.32%	-	-	-	18.51%	43.57%	28.38%	0.89%	39.26%	75.23%	51.75%	68.46%
Región Centro	0.068%	15.30%	14.81%	0.004%	11.97%	12.22%	2.20%	94.21%	352.91% ^{a/}	-	-	-	-	-
Región Sur	0.023%	3.25%	39.21%	0.381%	6.75%	1.65%	-	-	-	-	-	-	-	-
Región Oriente	-	-	-	-	-	-	84.19%	155.31% ^{a/}	99.01%	44.04%	1.07%	-	5.45%	-
Total	0.02%	13.64%	5.81%	0.26%	8.52%	4.88%	18.93%	51.43%	45.79%	8.85%	38.02%	66.43%	44.05%	66.73%
Zona	papa 1986	papa 1987	papa 1988	papa 1989	amíláceo 1986	amíláceo 1987	amíláceo 1988	trigo 1986	trigo 1987	trigo 1988	trigo 1989	cebada 1986	cebada 1987	cebada 1988
Región Norte	0.16%	1.43%	1.83%	-	0.003%	0.13%	0.003%	1.35%	6.61%	0.89%	-	8.48%	22.41%	0.46%
Región Centro	0.95%	1.04%	1.62%	0.054%	0.039%	0.24%	0.862%	1.54%	4.17%	3.42%	0.23%	2.48%	9.50%	10.64%
Región Sur	0.17%	0.12%	1.15%	0.390%	0.616%	0.62%	0.685%	22.02%	44.81%	24.96%	9.07%	0.61%	1.17%	6.63%
Región Oriente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	0.57%	0.90%	1.49%	0.17%	0.20%	0.29%	0.46%	5.77%	14.62%	9.52%	3.28%	3.07%	8.28%	7.20%
Zona	lactao 1986	lactao 1987	lactao 1988	maíz duro 1986	maíz duro 1987	maíz duro 1988	maíz duro 1989							
Región Norte	155.54%	51.28%	11.13%	21.03%	23.47%	11.19%	0.29%							
Región Centro	-	-	-	24.36%	5.94%	2.09%	1.06%							
Región Sur	-	-	-	0.61%	0.49%	0.68%	0.27%							
Región Oriente	-	-	-	40.13%	55.37%	68.85%	41.33%							
Total	100%	51.22%	11.13%	26.14%	24.40%	24.64%	11.25%							

a/ Este resultado indicaría que las compras de ENCI fueron mayores que la producción. Ello se debería a que los productores de la Costa vendieron su producción en la Selva por el mayor precio ofrecido en esa región.

— En 1989 no se hizo compras de arveja, haba, maíz amiláceo, cebada y frijol lactao.

Elaborado en base a datos proporcionados directamente por el Departamento de Comercialización interna de ENCI, la ONA, y el Ministerio de Agricultura.

Cuadro 4.7
PRECIO AL PRODUCTOR EN RELACION AL PRECIO DE GARANTIA^{a/}
PRINCIPALES PRODUCTOS DE CONSUMO NACIONAL

Compradores	Arroz	Frijol	Maíz duro	Maíz amiláceo	Quinoa	Cebada	Promedio
Campaña 1986							
ENCI/ECASA	1.04	1.08	1.08	1.67	S.I.	-	1.06
Otros	0.90	1.35	0.90	1.31	1.75	-	1.19
Promedio	1.03	1.30	0.97	1.34	1.75	-	1.12
Campaña 1987							
ENCI/ECASA	1	1.03	1	S.I.	S.I.	S.I.	1.01
Otros	1	0.91	0.95	0.89	1.09	1.18	0.99
Promedio	1	0.94	0.96	0.89	1.09	1.18	0.99

a/ Precio productor/precio de garantía

S.I.: Sin información.

Fuente: MIAC (1986, 1987, 1988).

alrededor de 0.35%, elevándose a 0.54% en 1988 (ver el cuadro 4.8). Al principio se financió estos subsidios a través del FRASA, con las utilidades obtenidas por ENCI de la importación de alimentos con tipo de cambio preferencial, lo que equivalía a un arancel implícito. Sin embargo, desde mediados de 1987 ese arancel se fue haciendo menor hasta desaparecer debido al creciente retraso del tipo de cambio oficial respecto al de paridad. El financiamiento del subsidio a los productores agrícolas empezó paulatinamente a provenir de un subsidio cambiario a ENCI, resultante del retraso y costado por el Banco Central.

La mayor parte del subsidio estuvo concentrada en el arroz. Ello habría contribuido a mejorar la distribución del ingreso al interior del sector agrícola, en tanto sólo 7% de los agricultores ubicados en el decil más pobre cultivan este producto; la mayor parte de la producción de arroz, especialmente la localizada en la Costa, está asociada a los agricultores más modernos, ubicados en el cuartil superior de ingresos del sector rural.

Si se cruza la información sobre subsidios fiscales con la distribución de las ventas para el conjunto de productores ubicados en cada estrato de la población, resulta que más de un tercio del subsidio fiscal otorgado en el periodo 1985-1988 (aproximadamente 328 millones de

Cuadro 4.8
SUBSIDIO A LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRICOLAS
(millones de intis)

Productos agrícolas	1986	1987	1988
Arroz	1,124.6	2,183.7	17,578.6
Maíz/sorgo nacional	124.6	281.8	4,304.0
Cereales (trigo, cebada)	1.1	120.0	513.9
Productos perecibles	2.8	14.5	713.1
Menestras	1.1	84.4	272.3
Total	1,254.1	2,684.4	23,381.9
% PBI	0.33%	0.35%	0.54%

Elaborado en base a datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Cuadro 4.9
DISTRIBUCION DEL SUBSIDIO FISCAL POR ESTRATOS

AÑO	ESTRATOS					TOTAL	TOTAL
	I	II	III	IV	V	(US\$ mill.)	
1986	6.8%	14.3%	11.7%	12.1%	27.6%	100%	72.5
1987	12.8%	22.5%	19.2%	18.4%	39.9%	100%	112.9
1988	17.0%	28.7%	25.6%	22.9%	48.9%	100%	143.1
1986-88	11.1%	20.0%	17.2%	16.3%	35.4%	100%	328.5

Elaborado en base a los cuadros 4.8 y 2.6.

dólares) habría sido captado por el grupo ubicado en el quintil más rico, mientras que sólo 11% habría llegado a los agricultores ubicados en el quintil más pobre (ver el cuadro 4.9).

Una forma más conveniente de evaluar la magnitud del subsidio otorgado mediante la política de precios es comparar los precios recibidos por los productores con aquéllos que se hubieran generado en un entorno macroeconómico estable y con libertad de comercio. Tomando como precios sombra los «precios de frontera», es posible calcular los subsidios (o impuestos, en caso de un subsidio de signo negativo) que la política aplicada otorgó a productores y consumidores. En general, el subsidio al productor de un cultivo cualquiera puede expresarse de la siguiente manera:

$$\text{SUBSIDIO AL PRODUCTOR}_i = k \cdot P_{\text{productor}} - (P_{\text{CIF}} + \text{CT})$$

donde $P_{\text{productor}}$ representa al precio al productor y P_{CIF} al precio CIF de importación¹⁴; k representa un coeficiente técnico para hacer comparable dos productos con grado de elaboración distinto (v. gr. algodón en rama frente a la fibra de algodón, o arroz en cáscara frente al arroz pilado); CT representa a su vez los costos de transporte¹⁵.

A su vez, los subsidios al consumidor pueden ser expresados del siguiente modo:

$$\text{SUBSIDIO AL CONSUMIDOR}_i = (P_{\text{CIF}} + \text{CT}) - k \cdot P_{\text{consumidor}}$$

En base al cálculo de los subsidios unitarios, los niveles de ventas realizadas por productores nacionales y los niveles de demanda de cada producto, es posible calcular el subsidio recibido por los productores y consumidores de los principales productos agropecuarios durante el periodo de análisis. Este cálculo fue hecho para los siguientes cultivos: arroz, algodón, papa, caña de azúcar, maíz duro, maíz amiláceo, cebada, trigo y café, los que en conjunto representan cerca de 60% del valor bruto de la producción

agrícola en el Perú durante los años analizados. Con esos datos y la distribución de las ventas realizadas por los agricultores pertenecientes a cada estrato de ingreso, se puede determinar cómo se distribuyó el subsidio entre cada estrato. El cálculo revela que en realidad se aplicó un considerable subsidio negativo (impuesto) a la producción, mientras el consumo recibió un subsidio neto para el conjunto de productos analizados (ver los cuadros 4.10 y 4.11).

Cuadro 4.10
DISTRIBUCION DEL SUBSIDIO AL PRODUCTOR AGRICOLA

AÑO	ESTRATOS					TOTAL	TOTAL (US\$ mill.)
	I	II	III	IV	V		
1985	21.1%	14.8%	17.5%	21.8%	24.8%	100%	-406 ^{a/}
1986	34.9%	12.5%	16.0%	28.8%	7.8%	100%	-163
1987	-77.5%	30.8%	42.3%	9.3%	95.1%	100%	43
1988	18.5%	16.7%	16.4%	20.7%	27.7%	100%	-356
1989	13.0%	13.5%	22.0%	28.7%	22.7%	100%	-516
1990	15.2%	15.5%	18.6%	23.4%	27.2%	100%	-455
1985-90	20.4%	14.4%	18.1%	24.8%	22.2%	100%	-1853

a/ Un número negativo representa un impuesto.

Elaborado en base a información proporcionada por ENCI, Ministerio de Agricultura y ENNIV.

Cuadro 4.11
DISTRIBUCION DEL SUBSIDIO AL CONSUMIDOR DE PRODUCTOS AGRICOLAS

AÑO	ESTRATOS					TOTAL	TOTAL (US\$ mill.)
	I	II	III	IV	V		
1985	9.4%	14.9%	16.9%	24.6%	34.2%	100%	194
1986	6.7%	8.4%	13.5%	19.0%	52.3%	100%	-75 ^{a/}
1987	8.5%	11.2%	14.3%	21.2%	44.8%	100%	-86
1988	8.6%	14.5%	16.1%	26.5%	34.3%	100%	96
1989	108.4%	112.7%	71.6%	2.5%	-195.2%	100%	-14
1990	-0.0%	4.4%	11.2%	24.9%	59.6%	100%	101
1985-90	-0.3%	7.3%	12.6%	30.3%	50.1%	100%	216

a/ Un número negativo representa un impuesto.

Elaborado en base a información proporcionada por ENCI, Ministerio de Agricultura y ENNIV.

14 Los valores registrados en moneda local han sido convertidos a dólares al tipo de cambio de paridad, con base en 1985. El precio CIF se reemplaza por el precio FOB en el caso de productos exportables.

15 Se obtuvo los costos de transporte de GAPA (1986), promediando los costos registrados durante 1985, año en que la estructura de precios relativos de la economía puede ser considerada adecuada y donde no existía retraso cambiario.

Entre 1985 y 1990 los impuestos implícitos cobrados a los productores agrícolas totalizaron 1,853 millones de dólares, observándose un pequeño subsidio a los productores (43 millones de dólares) sólo durante 1987. Por su parte, los subsidios al consumo de estos productos llegaron a 216 millones de dólares en el mismo periodo, existiendo un subperiodo (entre 1986 y 1987) en el cual se aplicó un impuesto implícito. Agregando los impuestos al productor y los subsidios al consumidor, resulta un impuesto neto cercano a 1,638 millones de dólares, que es una importante pérdida social ocasionada por la política que aplicó el gobierno de Alan García.

Adicionalmente, la distribución de estos impuestos a la producción y de los subsidios al consumo muestra que el programa aplicado resultó a la larga regresivo. Mientras la distribución de los impuestos al productor fue relativamente homogénea, los subsidios al consumidor fueron claramente regresivos: apenas 7% del subsidio llegó a los consumidores pertenecientes a los dos quintiles con menores niveles de gasto; en cambio, más del 80% se dirigió a los dos quintiles más ricos de la sociedad peruana.

A los principales insumos para la agricultura

La reducción del costo real de los insumos para la agricultura fue un elemento central de la política de reactivación agraria a partir de julio de 1985. Esta reducción se logró fundamentalmente con un subsidio muy fuerte a los fertilizantes y pesticidas importados. En 1986 el subsidio cambiario a la importación de fertilizantes llegó a 113.3 millones de intis; en 1987 creció 107.1% en términos reales, alcanzando un monto equivalente a 0.7% del PBI agropecuario. Por otro lado, ENCI, a cuenta del FRASA, destinó 465.2 millones de intis al subsidio directo a la urea y otros fertilizantes, cifra equivalente a 0.6% del PBI agropecuario.

El objetivo de reducir costos se cumplió exitosamente no sólo durante 1986 sino también durante 1987: en 1986 la reducción de costos reales unitarios fluctuó entre 25% y 34%, mientras que para 1987, aunque menor (entre 4% y 18%), continuó siendo significativa (ver el cua-

dro 4.12). Durante 1988 la evolución de los costos fue distinta: al tiempo que aumentaban los costos reales de agua, maquinaria, productos químicos y pesticidas, se producía una caída sustantiva en el costo real de semilla, tracción animal, fertilizantes y mano de obra. Ante esta caída, llama la atención el que los registros estadísticos referidos a la mayor parte de cultivos muestren un incremento de sus costos reales durante ese año. Ello sin embargo se explica por el método de agregación y la amplísima dispersión en los costos reales de cada insumo para cada cultivo. Tanta fue la distorsión de precios relativos a partir de 1988 que los costos promedio pasaron a ser poco representativos (ver el cuadro 4.13).

Pese a la alta variabilidad en la información, puede decirse que a partir de 1988 los costos de los productos asociados con los agricultores más pobres (maíz amiláceo, cebada, trigo y

Cuadro 4.12
EVOLUCION DE LOS COSTOS UNITARIOS
REALES AGRICOLAS

	Tasas porcentuales de crecimiento		
	1985/86	1986/87	1987/88
Por cultivos			
Algodón	-34.1	-17.9	175.8
Arroz costa	-32.6	-12.9	73.7 ^{a/}
Arroz selva	-32.5	-4.4	
Frijol	-31.8	-7.0	96.3
Maíz amarillo duro	-33.0	-6.4	78.8
Maíz amiláceo	-28.0	-10.9	-7.3
Papa costa	-32.6	-13.0	39.6 ^{a/}
Papa sierra	-24.7	-10.3	
Trigo	-26.5	-10.9	128.0
Por rubros			
Maquinaria	-32.4	-3.6	24.8
Tracción animal	1.0	-26.4	-45.7
Semilla	-0.0	-34.8	-78.6
Agua	-55.0	77.8	1343.9
Fertilizantes	-42.2	-38.7	-47.3
Químicos y pesticidas	-46.3	-41.5	26.5
Mano de obra	13.1	4.1	-37.8

a/ Para la campaña 1987/88 no se obtuvo cifras diferenciadas para estos productos.

Elaborado en base a información proporcionada por el Instituto de Investigación y Promoción Agraria (INIPA).

Cuadro 4.13
EVOLUCION DE LOS COSTOS UNITARIOS REALES AGRICOLAS POR CULTIVOS Y RUBROS

Rubros	Algodón ^{a/}	Arroz ^{a/}	Cebada ^{b/}	Frijol ^{c/}	Maíz ^{d/} Amiláceo	Maíz ^{e/} Amarillo	Trigo ^{b/}	Sorgo ^{b/}	Papa ^{b/}
Maquinaria	144.33%	20.90%	**	41.67%	**	-16.94%	*	22.88%	*
Tracción animal	30.56%	**	-39.04%	**	-38.80%	*	-49.78%	*	**
Semilla	511.35%	-39.56%	-23.49%	97.03%	51.82%	50.60%	-12.99%	58.77%	-12.69%
Agua canon	141.06%	96.98%	*	22.28%	**	-8.19%	*	21.20%	*
Fertilizantes	100.48%	-15.43%	-46.48%	-22.58%	-59.47%	-33.58%	-14.45%	29.37%	2.90%
Químicos	197.31%	12.58%	38.79%	8.72%	-10.44%	62.33%	47.73%	74.01%	131.32%
Mano de obra	71.35%	-2.60%	-3.28%	-16.02%	-41.01%	3.04%	45.06%	36.77%	-14.22%
Costo financiero	518.48%	180.50%	*	327.72%	521.98%	373.31%	*	234.12%	166.67%
Costo total por Ha.	175.78%	37.08%	15.27%	44.48%	-5.21%	39.40%	60.16%	62.33%	20.98%
Costo total por TM.	176.81%	34.08%	25.77%	39.13%	3.53%	65.40%	24.95%	57.21%	-2.36%

a/ Tasa anualizada a partir de la variación enero 87 - enero 88

b/ Tasa anualizada a partir de la variación enero 87 - octubre 88

c/ Tasa anualizada a partir de la variación enero 87 - oct/dic 88

d/ Tasa anualizada a partir de la variación ene/set 87 - oct 88

e/ Tasa anualizada a partir de la variación ene/feb 87 - oct 88

*: No se registra adquisición de este insumo en las estructuras de costos del INIPA durante 1988.

** :No se registra adquisición de este insumo en las estructuras de costos del INIPA durante 1987.

Elaborado en base a información proporcionada por el INIPA.

papa) habrían crecido menos que los costos asociados a cultivos comerciales y producidos por agricultores más prósperos (algodón, arroz y maíz amarillo duro). Ello refuerza la hipótesis de que la política de precios del gobierno aprista habría llevado, en su etapa expansiva (1985-1987) a una concentración del ingreso al interior del sector rural, generándose luego, desde el colapso del PRESA a fines de 1987, un proceso desconcentrador.

Aquí también es conveniente medir el subsidio dirigido a los consumidores de fertilizantes, comparando los precios vigentes durante el periodo de análisis con aquéllos que hubiesen regido en condiciones de libre comercio y con un entorno macroeconómico equilibrado. Si se calcula el subsidio unitario para los seis principales fertilizantes consumidos en el Perú (úrea, superfosfato de calcio triple, nitrato de amonio, sulfato de amonio, cloruro de potasio y fosfato diamónico) se verifica que luego de registrarse un impuesto implícito cercano a 16 millones de dólares entre 1986 y 1987, el retraso del precio de los fertilizantes implicó un subsidio de 81 millones de dólares entre 1988 y 1990. Casi dos

tercios de este subsidio recayó en los agricultores ubicados en los dos quintiles más ricos de la población (ver cuadro 4.14).

Cuadro 4.14
DISTRIBUCION DEL SUBSIDIO A LOS
FERTILIZANTES POR ESTRATOS^{a/}
(millones de dólares)

Año	Estratos					Total
	I	II	III	IV	V	
1985	0.1	0.3	0.5	0.7	1.2	2.9
1986	-0.7	-1.7	-2.7	-3.7	-6.2	-15.0
1987	-0.1	-0.2	-0.3	-0.4	-0.6	-1.5
1988	1.9	4.7	7.5	10.0	16.9	40.9
1989	1.0	2.5	4.0	5.4	9.1	22.0
1990	0.7	1.7	2.7	3.6	6.1	14.8
1985-90	3.0	7.3	11.7	15.7	26.4	64.2
(%)	4.6	11.4	18.3	24.5	41.2	100.0

a/ Un número negativo representa un impuesto.

Elaborado en base a información de ENCI y ENNIV.

4.3. Términos de intercambio intersectoriales

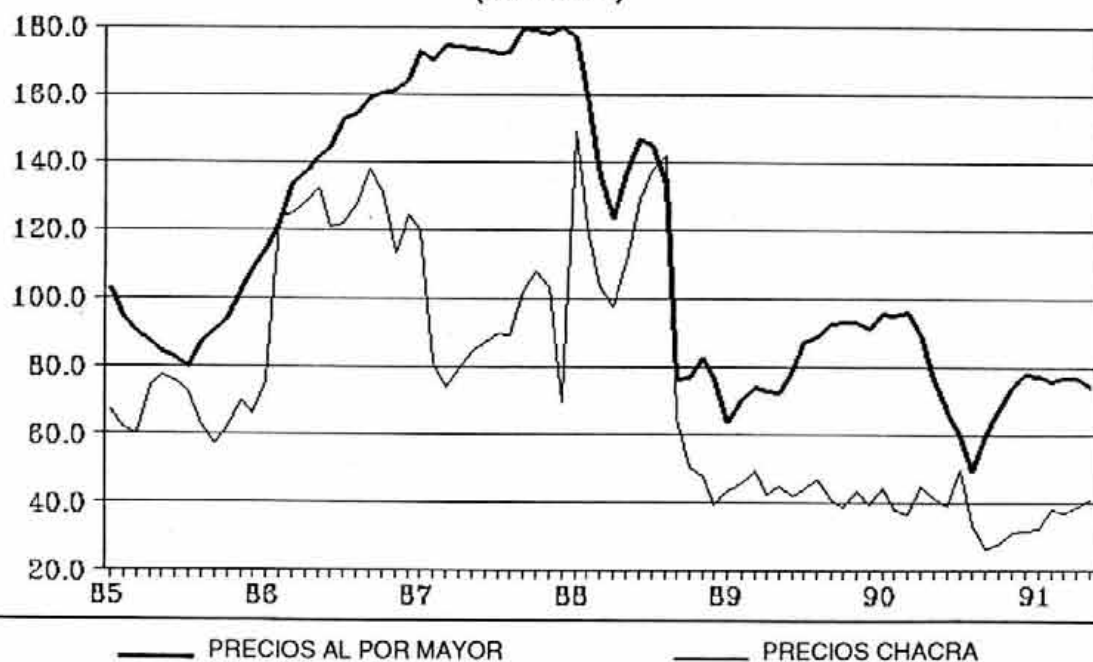
Dado que más de 70% de la población ubicada en el decil de menores ingresos se dedica a la agricultura (como indican los resultados de la ENNIV 85-86), la modificación de los precios relativos de los bienes producidos por esta población con respecto a los de otros sectores de la economía podría tener importantes efectos sobre la distribución del ingreso. Se debe pues revisar los efectos que en este sentido tuvo la evolución de los términos de intercambio para el sector agrícola durante el periodo 1985-1990.

La medición se ha hecho de dos maneras; la primera, más tradicional, es el cociente entre el índice de precios al por mayor de productos agrícolas y el índice de precios al por mayor de productos manufacturados; la segunda es el cociente entre un índice de precios al productor (llamado también índice de precios en chacra) y un índice de precios al consumidor de productos manufacturados. La diferencia entre ambos

indicadores radica en que los precios al por mayor incorporan las variaciones en los márgenes de comercialización y transporte. Por esa razón el segundo indicador parece ser más conveniente para medir cambios en los precios relativos del sector agrícola.

La evolución de ambos indicadores revela una mejora inicial en los términos de intercambio para el sector agrícola (ver el gráfico 4.1). Según el indicador tradicional, la mejora en los términos de intercambio habría continuado hasta mediados de 1988, revirtiéndose a partir de entonces y llegando a fines del gobierno de García a un nivel inferior al registrado en julio de 1985. El segundo indicador, que excluye las variaciones en los márgenes de comercialización y transporte, sugiere que la caída en los términos de intercambio se produce antes a la registrada por el indicador tradicional: los precios relativos habrían empezado a ser desfavorables desde principios de 1987. Este deterioro se debería al rebrote de la inflación en el sector manufacturero, por la pérdida de control del gobierno sobre

Gráfico 4.1
TERMINOS DE INTERCAMBIO AGRICOLAS
(1979 = 100)



los precios, y la consiguiente reducción de la demanda, que presionó hacia la baja de los precios agrícolas.

4.4. Ingreso real agrícola

Un indicador adecuado para medir el ingreso real agrícola es aquél que combina el efecto cantidad (crecimiento de la producción) con variaciones en los términos de intercambio. Según este indicador, el ingreso rural crece fuertemente a partir de julio de 1985, llegando su tasa de crecimiento a su punto más alto en junio de 1986. Se mantiene allí hasta inicios de 1987 y luego, por una caída considerable de los términos de intercambio, reduce sustancialmente su tasa de crecimiento, empezando a caer en términos absolutos hacia fines de 1987 (ver el gráfico 4.2).

Esta caída de los ingresos reales de fines de 1987 y 1988, sin embargo, no fue uniforme para todos los agricultores. En ese periodo crecieron fuertemente los ingresos de los productores de café y algodón, y moderadamente, los ingresos de los productores de caña de azúcar. Se redujeron ligeramente los de los productores de maíz amiláceo y trigo, y en forma significativa los in-

gresos de los productores de soya, maíz duro, frijol y arroz (ver el cuadro 4.15).

Este deterioro de los ingresos rurales y en especial de los ingresos rurales serranos debe ser considerado con cuidado. En la Sierra los productos más importantes (papa, cebada, maíz amiláceo y trigo) se envían al mercado en proporciones reducidas, destinándose mayormente a semilla, autoconsumo, consumo animal o trueque. En el caso de la papa, principal producto andino, este porcentaje esconde inclusive diferencias regionales: la Sierra central abastece al mercado de Lima, mientras que la Sierra sur destina menos de 15% de su producción al mercado. De este modo, es muy posible que la caída en los ingresos reales ocurrida a partir de 1987 se haya dejado sentir más en la Sierra norte y centro que en la Sierra sur.

4.5. Política de precios, distribución del ingreso e inserción en el mercado

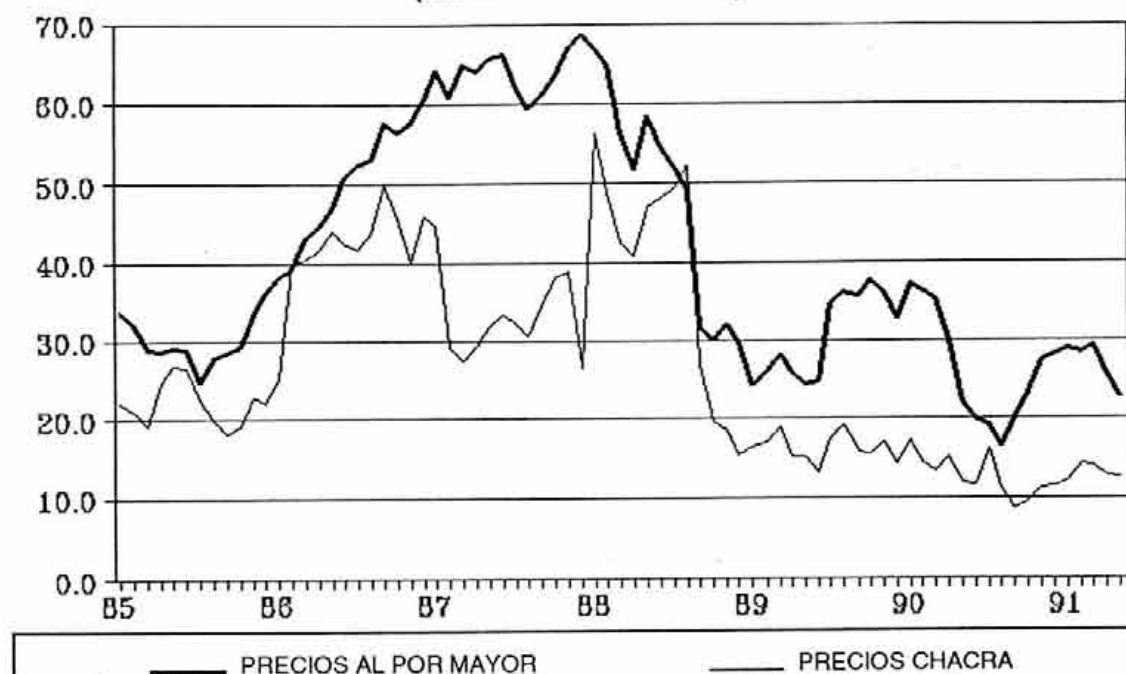
Pese a que los indicadores de términos de intercambio o de ingresos reales son profusamente utilizados para mostrar cómo determinadas políticas han afectado a los sectores más pobres del agro nacional, es innegable que

Cuadro 4.15
INGRESO REAL AGRICOLA POR PRINCIPALES PRODUCTOS
(En miles de intis de 1979)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	VAR % 86/85	VAR % 87/86	VAR % 88/87	VAR % 89/88	VAR % 90/89	VAR % 90/85
Arroz	302.41	270.51	436.21	321.84	193.54	123.67	-10.55	61.25	-26.22	-39.86	-36.10	-59.11
Maíz Amarillo	92.83	112.85	81.16	77.44	54.16	37.32	21.56	-28.08	-4.58	-30.06	-31.09	-59.80
Frijol	28.56	55.16	42.48	28.37	29.60	17.16	93.10	-22.99	-33.22	4.33	-42.01	-39.91
Papa	229.06	436.38	332.46	266.92	271.78	130.71	90.51	-23.82	-19.71	1.82	-51.91	-42.94
Trigo	34.52	54.66	43.65	41.92	37.97	21.56	58.32	-20.14	-3.95	-9.43	-43.23	-37.56
Algodón	283.75	254.83	229.32	330.51	152.91	96.25	-10.19	-10.01	44.13	-53.74	-37.06	-66.08
Maíz duro	134.65	205.02	203.86	144.58	126.32	57.03	52.26	-0.56	-29.08	-12.63	-54.85	-57.65
Soya	0.87	2.18	3.95	1.84	0.60	0.65	150.46	80.98	-53.32	-67.25	8.10	-25.09
Sorgo	5.40	10.50	5.73	5.30	5.26	1.24	94.39	-45.47	-7.41	-0.87	-76.44	-77.08
Café	201.64	326.04	110.91	179.09	66.24	37.95	61.69	-65.98	61.47	-63.01	-42.70	-81.18
Caña azúcar	154.59	216.02	231.89	236.30	236.89	189.93	39.74	7.35	1.90	0.25	-19.82	22.86

Elaborado en base a información proporcionada por el Ministerio de Agricultura.

Gráfico 4.2
INGRESOS REALES AGRICOLAS
(millones de intis de 1979)



dichos indicadores tienen importantes sesgos, pues no cubren todo la gama de actividades que realiza el productor rural. Como muchos autores han demostrado¹⁶, el «agricultor representativo» al que se intenta describir con este tipo de indicadores no existe. En realidad, los agregados ocultan una amplia gama de agricultores con racionalidades distintas y diversos grados y formas de inserción al mercado.

Se sabe que la inflación urbana y la inflación rural no se mueven necesariamente en la misma dirección y que el grado de inserción en el mercado determina la evolución de los ingresos y los gastos reales de los agricultores comerciales o campesinos. Luego, es conveniente construir indicadores alternativos que den una mejor idea de cómo ha evolucionado la rentabilidad

global de los distintos tipos de agricultura que coexisten en el Perú. Esto es justamente lo que pretende esta sección. Mediante un indicador de rentabilidad global, se analiza la evolución de ésta para distintos tipos de agricultores, representativos de cada estrato de ingreso. Se busca así evaluar de manera más integral los efectos sobre la distribución del ingreso al interior del sector agropecuario, de la política de precios durante el periodo 1985-1990.

El indicador propuesto¹⁷

El índice tradicional de términos de intercambio busca reflejar la evolución agregada del sector agrícola respecto de la evolución del sector industrial¹⁸, para lo cual contrasta el desempeño de los precios de los bienes finales produci-

16 Ver Figueroa (1981), Figueroa y Ruiz (1984) y Gonzales de Olarte (1987).

17 Esta sección se basa en Cotlear (1989).

18 El índice de términos de intercambio indica cuántos bienes del sector industrial pueden ser comprados con un bien producido por el sector agrícola.

dos por ambos sectores. Un supuesto esencial para construir este índice es que las unidades reciben todos sus ingresos de la venta de productos y gastan la totalidad en la compra de bienes, ya sea alimentos u otros bienes de consumo. Por ello es que este indicador refleja fundamentalmente la situación de las unidades agrícolas en las cuales la producción se destina en su totalidad al mercado y donde todo ingreso monetario se canaliza a gasto productivo o al consumo. Para este tipo de agricultores, toda variación en los términos de intercambio altera su capacidad de compra. Sin embargo, este tipo de unidad agrícola tiene menor presencia en la agricultura peruana que las unidades familiares caracterizadas por el consumo de parte de su producción, el asalariamiento parcial de sus miembros y la producción de algunos insumos. En este caso, los ingresos y gastos se perfilan de modo distinto.

Las unidades familiares dedicadas a la actividad agrícola toman decisiones sobre el destino de su producción, la utilización de la fuerza de trabajo disponible y las compras en el mercado, buscando asegurar niveles adecuados de bienestar. Así, una retracción en los precios de venta de sus cultivos puede inducir una disminución de sus ventas y un aumento de la oferta de trabajo, para compensar los efectos del cambio en los precios relativos. Debe esperarse por lo tanto que frente a una modificación de sus precios relativos la variación final de los ingresos reales o de la capacidad de compra de unidades familiares de producción sea menor que aquella experimentada por unidades totalmente integradas al mercado.

Un indicador que registra la discrecionalidad de las decisiones de las unidades familiares y que es consistente con sus peculiaridades, es el que supone que el ingreso familiar resulta de la venta de sólo una parte de la producción, de la

venta de fuerza de trabajo, de transferencias y de utilidades recibidas. Este indicador supone a la vez que el gasto resulta de la compra de insumos productivos y de bienes de consumo en el mercado. De manera sintética, este indicador se podría presentar como:

$$\alpha_j \cdot \left(\sum_1^n p_i \cdot Q_i \right) + (1 - \alpha_j) \cdot O. Ing.$$

$$\beta_1 \cdot \left(\sum_1^n p_i \cdot X_i \right) + \beta_2 \cdot \left(\sum_1^m p_k \cdot X_k \right) + \beta_3 \cdot \left(\sum_1^n p_l \cdot V_l \right)$$

donde Q_i representa a los bienes producidos en la unidad, $O. Ing.$ los ingresos recibidos por venta de fuerza de trabajo y transferencias, X_i la producción retenida para consumo de la unidad, X_k los bienes de consumo comprados en el mercado y V_l los insumos requeridos para la producción α_j es la participación de los ingresos agrícolas en el total de ingresos de la unidad j -ésima; y β_1 , β_2 y β_3 miden la participación del autoconsumo, del consumo en el mercado y del gasto productivo en el total de gastos de la unidad agrícola, respectivamente¹⁹.

Si bien el indicador propuesto es de fácil cálculo una vez que se conoce las estructuras de ingresos y gastos de los agricultores, se requiere información pormenorizada para determinar dichas estructuras. Se presenta aquí, a modo de ejemplo, la evolución del indicador para tres estratos de agricultores, cuyas estructuras de ingresos y gastos han sido derivadas de un encuesta realizada en el marco del proyecto ECIEL²⁰. Los resultados de dicha encuesta son particularmente útiles para los propósitos de este estudio, pues revelan las condiciones económicas bajo las cuales funcionan tanto los agricultores comerciales modernos como los segmentos más tradicionales y poco integrados al mer-

19 La evolución del indicador refleja los cambios en el bienestar de los agricultores en tanto éstos sean neutrales al riesgo; en caso contrario, el indicador no refleja con precisión dichos cambios. Sin embargo, aun en ese caso el indicador refleja el límite inferior del indicador teórico cuando éste está en descenso. Ello se debe a que un agricultor averso al riesgo modificaría su comportamiento para protegerse de una caída en su nivel de bienestar, generando una caída menor en el índice verdadero que la que mostraría el indicador propuesto.

20 ECIEL es la sigla con que se conoce a los Estudios Comparativos para la Integración Económica de América Latina, auspiciados por el Banco Interamericano de Desarrollo.

cado. Puede aceptarse que dichos grupos de agricultores son representativos de los estratos prósperos y de los agricultores pobres²¹.

Ingresos y gastos en las comunidades analizadas²²

Las tres regiones en que se descompone la muestra, denominadas moderna, intermedia y tradicional, muestran fuertes diferencias en sus niveles de ingreso y en la composición de los mismos. La región moderna (Yanamarca) percibe ingresos que, en promedio, más que duplican los ingresos de la región intermedia (Chincheros) y más que quintuplican los de la región tradicional (Pampa de Sangará). La región moderna supera en todos los rubros de ingreso a las otras dos, sin que su estructura de ingreso se les parezca (ver el cuadro 4.16).

Los ingresos agropecuarios representan más de 69% del total de ingresos en las tres regiones, aumentando su importancia conforme la región tiene un mayor nivel de ingreso; mayores niveles de ingreso monetario están asociados a mayor preponderancia de la actividad agrícola. Por el contrario, la participación de los ingresos por venta de fuerza de trabajo aumenta conforme desciende el nivel de ingreso: la mayor parte de las comunidades de la región tradicional perciben ingresos por asalariamiento. La insuficiencia de la actividad agrícola para sostener el nivel de consumo de las regiones y estratos más pobres se corrobora por la importancia de

los ingresos por venta de trabajo en mercados extrarregionales y por el fuerte proceso migratorio.

Tal como sucede con los ingresos por venta de fuerza de trabajo, la actividad pecuaria cobra mayor importancia conforme se pasa del estrato de mayor ingreso hacia el de menor ingreso. Los ingresos netos por transferencias de familiares son muy reducidos en las tres regiones, pero su participación en el ingreso total de los estratos de menores ingresos es el doble de su participación en el ingreso de los otros estratos.

La composición del gasto²³ es también diferente entre regiones. El autoconsumo ha sido valorado a precios de mercado porque las tres regiones comercian en alguna medida sus cultivos; se usa el precio de venta del cultivo como costo de oportunidad del consumo. Los gastos mercantiles para consumo familiar han sido obtenidos de restar de los ingresos el valor del autoconsumo y el total de los gastos productivos (está implícito el supuesto de un ahorro igual a cero).

Se observa que el porcentaje de autoconsumo en el total del gasto familiar disminuye conforme se eleva el nivel de ingreso. En la región moderna la producción retenida equivale a 31% del gasto y en la región intermedia a 44%. La máxima participación se alcanza en la región tradicional, donde supera el 50% del gasto familiar. Esto es consistente con la hipótesis de que las unidades de menores recursos retienen

21 La encuesta fue realizada entre 1982 y 1983 en tres regiones de la Sierra peruana (el valle de Yanamarca en la Sierra central, la meseta de Chincheros y la pampa de Sangará en la Sierra sur). La encuesta formó parte de una investigación sobre desarrollo campesino relativo, razón que impuso ciertos requisitos a la recolección de la información. La muestra buscó representar una población agrícola con cierto grado de homogeneidad en las condiciones físicas de producción, con el propósito de distinguir los factores económicos que determinan la adopción de tecnologías y las decisiones de producción en general. Las tres zonas elegidas se ubican en la región suni (3,500 - 4,000 m.s.n.m.), son básicamente productoras de papa, y tienen condiciones ecológicas similares. Casi la totalidad (92%) de las tierras de cultivo son de secano. El último criterio de selección fue la importancia de la articulación de las unidades agrícolas al mercado en el desarrollo relativo de la economía de cada zona. Se eligió zonas con diferente provisión de insumos, aspecto que fue medido mediante la distancia a un mercado desarrollado. La primera zona (Yanamarca), denominada región moderna, se encuentra a 0.25 - 1.25 horas de un mercado desarrollado, la segunda (Chincheros), denominada región intermedia, se encuentra a 1.5-1.6 horas de uno, y la última (Sangará), denominada región tradicional, está a 4-6 horas de un mercado. La encuesta recogió información de producción, agrícola y pecuaria, incluyendo cantidades producidas, uso y disponibilidad de insumos variables y fijos, precios y destino de la producción. Recogió también información sobre ingresos y gastos familiares, según fuente y destino, movilidad de la mano de obra y transferencias. Finalmente, el estudio ofrece información sobre las características poblacionales de las familias agrícolas, es decir, tamaño, composición y nivel educativo.

22 El cálculo de la estructura de ingresos y gastos que presenta esta sección ha sido hecho directamente a partir de la encuesta.
23 Se considera el autoconsumo como un rubro más del gasto familiar, junto a los gastos de producción y los gastos mercantiles para consumo familiar.

Cuadro 4.16
GASTOS E INGRESOS CAMPESINOS

		Región moderna	Región intermedia	Región tradicional
Total gastos		100.00%	100.00%	100.00%
Autoconsumo		30.99%	43.92%	56.92%
Consumo (mercado local)		51.66%	28.45%	21.50%
Gastos productivos		17.34%	27.63%	21.58%
Agrícolas		98.67%	99.53%	98.54%
Semilla		15.80%	24.49%	28.55%
Fertilizantes y pesticidas		21.53%	19.12%	4.12%
Guano		2.01%	0.73%	0.49%
Tractor		5.40%	2.42%	0.83%
Yunta		8.95%	7.90%	0.00%
Trabajo		33.43%	36.99%	35.94%
Renta		6.31%	3.07%	24.10%
Gastos financieros		6.56%	5.30%	5.97%
Pecuarios		1.33%	0.47%	1.46%
Total ingresos		100.00%	100.00%	100.00%
Agrícolas	Total	89.84%	76.64%	69.04%
	Papa	83.63%	66.60%	73.15%
	Otros	16.37%	33.40%	26.85%
Pecuarios	Total	3.06%	9.97%	12.07%
	Total	6.90%	13.15%	17.58%
Laborales	Trabajo familiar	54.11%	74.03%	36.37%
	Mercado local	17.82%	4.90%	9.85%
	Mercado foráneo	9.47%	8.04%	28.57%
	Otros	18.61%	13.03%	25.21%
Transferencias		0.21%	0.24%	1.31%

Fuente: Encuesta ECIEL

parte de su producción para disminuir la variabilidad en su nivel de bienestar.

Los gastos productivos tienen una participación parecida en las tres regiones (alrededor de 20%), siendo ligeramente mayor en el caso de la región intermedia. De igual manera, en las tres regiones los gastos agrícolas explican casi la totalidad de los gastos productivos. La composición de éstos, en cambio, varía de una región a otra, especialmente de las regiones moderna e intermedia a la región tradicional. Las dos primeras concentran sus gastos en la compra de semilla, pesticidas y fertilizantes, así como de fuerza de trabajo. La tradicional, en cambio, tiene una proporción muy baja de sus ingresos dedicada a la compra de insumos modernos (fertilizantes, pesticidas y uso de tractores), teniendo más importancia el rubro de pago por renta. Esto es consistente con los datos que

muestran que son pocos los propietarios de tierras agrícolas y que su participación en el mercado de tierras es baja.

Análisis de los resultados

En base a la estructura de ingresos y gastos presentada en la sección anterior se construyó el indicador de rentabilidad global para las tres regiones estudiadas. Para fines de comparación se construyó dos indicadores adicionales: el primero denominado «capacidad de compra», que es el ratio del índice de precios al productor y el índice de precios al consumidor de la ciudad más cercana a la región analizada (Huancayo para la región moderna y Cuzco para las otras dos regiones). El segundo, denominado «rentabilidad agrícola», es el ratio del índice de precios al productor y el índice de costos (ver los gráficos 4.3, 4.4, 4.5 y 4.6).

Gráfico 4.3
EVOLUCION DE LOS INGRESOS AGRICOLAS
Julio de 1985 = 1.0

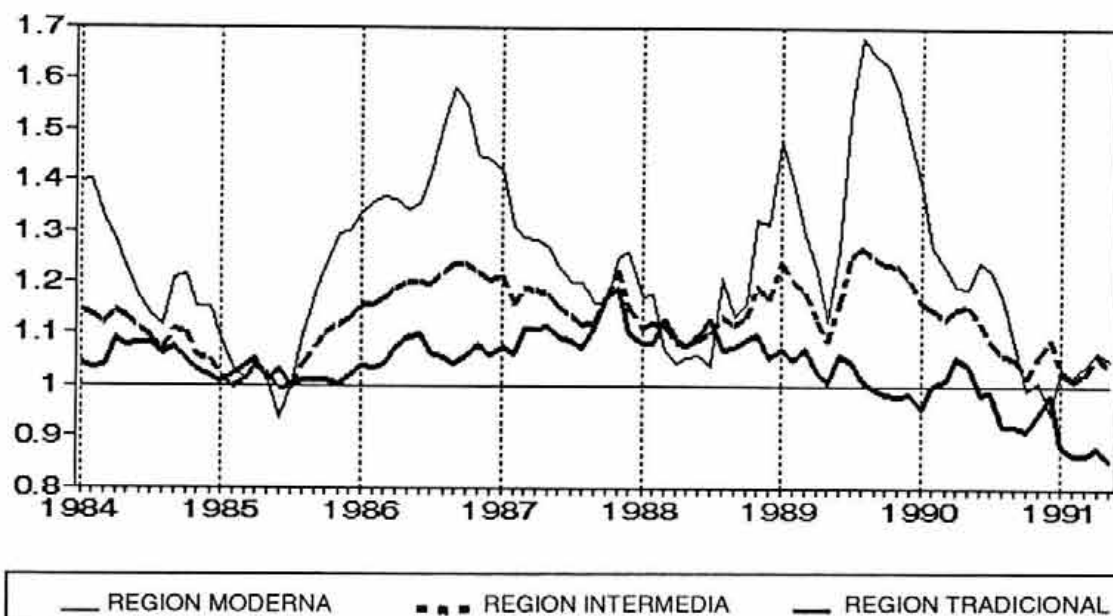


Gráfico 4.4
REGION MODERNA

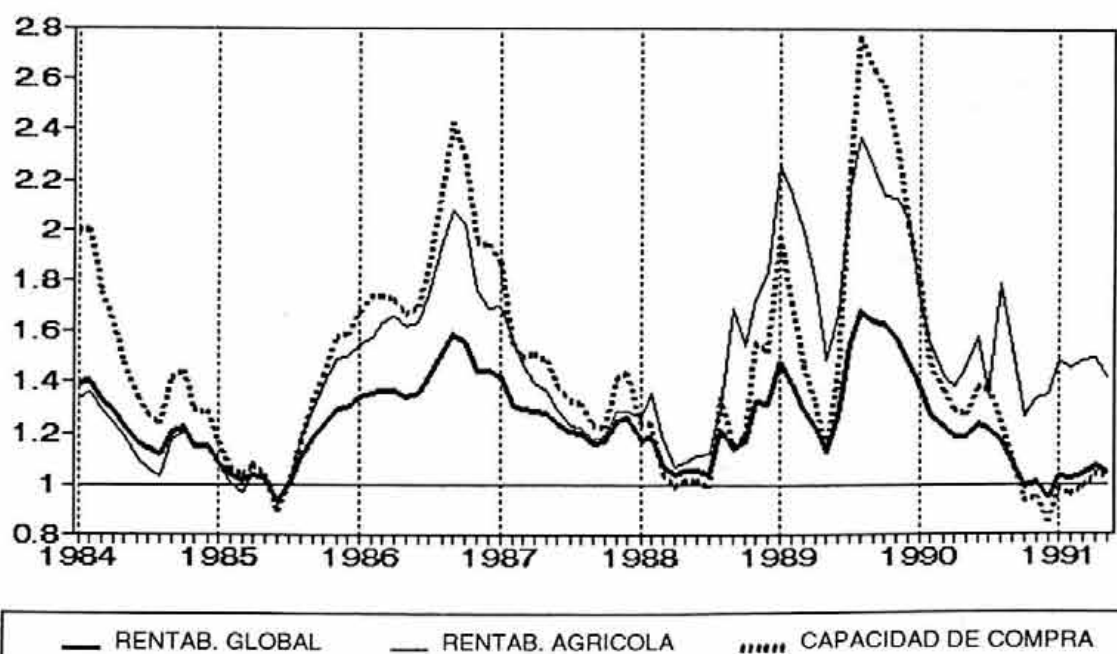


Gráfico 4.5
REGION INTERMEDIA

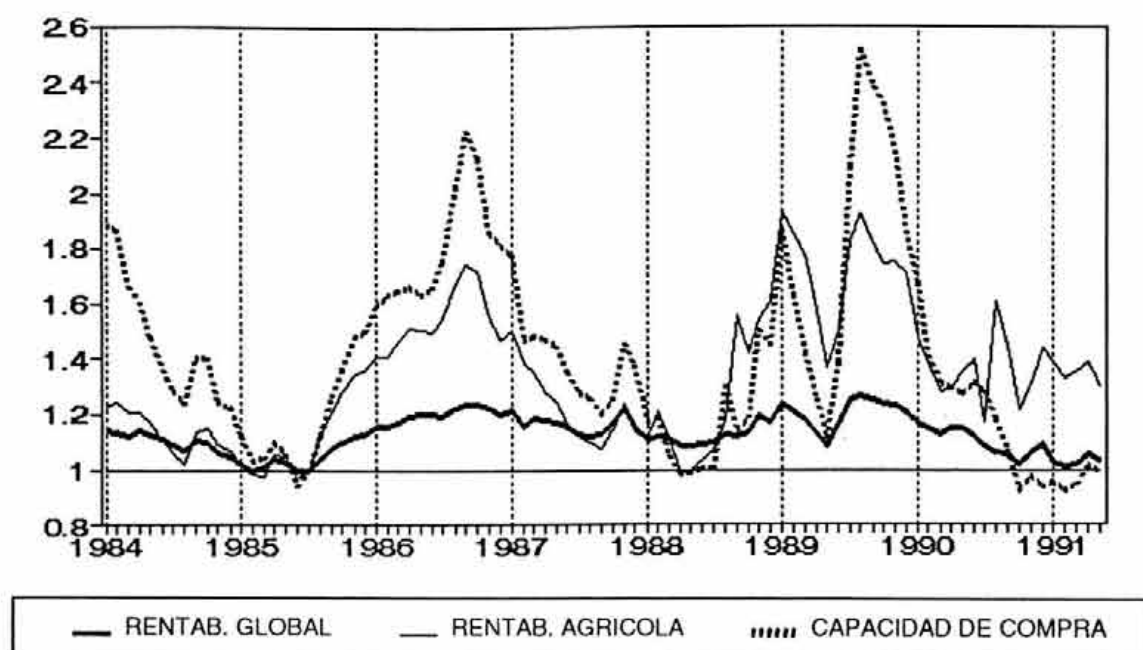
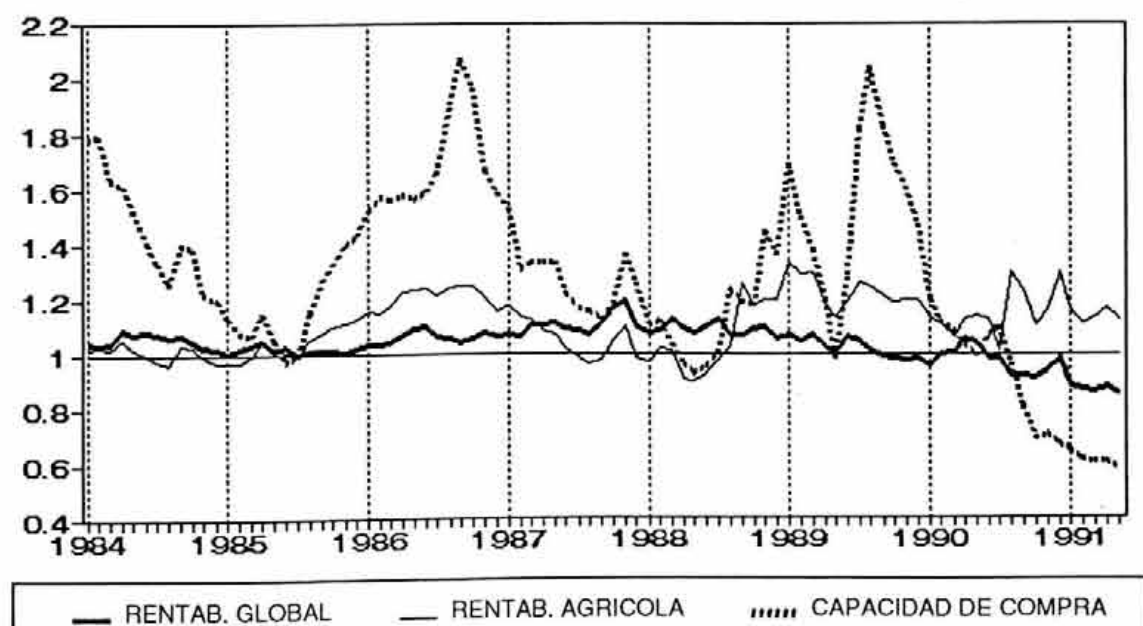


Gráfico 4.6
REGION TRADICIONAL



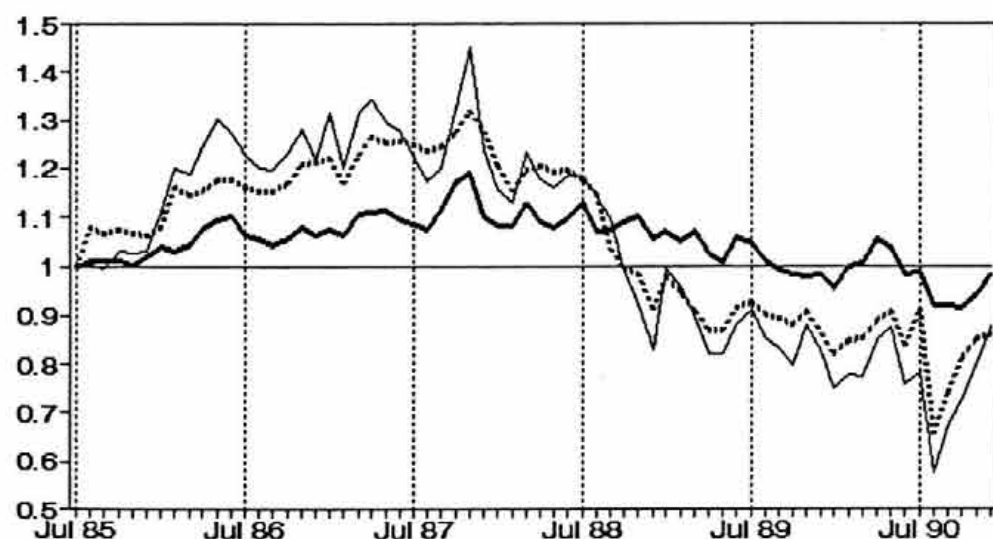
Es notoria la menor volatilidad que registra el indicador de rentabilidad global respecto a los otros dos indicadores. Ello es consistente con el hecho de que los mejores precios en periodos de bonanza no significan necesariamente mayor rentabilidad para el agricultor campesino, al igual que la abrupta caída de los precios no se traduce en una caída similar en la rentabilidad global. Obviamente, la volatilidad es mayor a medida que el agricultor está más integrado al mercado.

Por otro lado, mientras el indicador de capacidad de compra muestra una tasa de crecimiento promedio anualizada fuertemente negativa para el periodo julio 1985 - diciembre 1990, el indicador de rentabilidad agropecuaria muestra una tasa de crecimiento ligeramente positiva. El indicador de rentabilidad global, que recoge ambos comportamientos, además de la evolución de otros rubros de producción y con-

sumo, muestra que la caída en la rentabilidad global fue de 1.2% al año para la región moderna y de 1.5% al año para las otras dos regiones.

Si se compara la evolución del indicador de rentabilidad asociado a la región tradicional con otros dos indicadores calculados a partir de la información de la ENAHR²⁴ para la Sierra sur y la Costa norte (ver el gráfico 4.7), se observa que desde mediados de 1988 la rentabilidad global de estas dos últimas regiones caen más que la de la región tradicional. Adicionalmente, la rentabilidad global de la Costa norte cae más rápido que la de la Sierra sur, donde están más concentrados los agricultores pertenecientes a los estratos más pobres. Ello podría indicar que la distribución del ingreso al interior del agro no necesariamente empeoró a raíz de la crisis, pese a la caída del ingreso experimentada a partir de ese periodo.

GRAFICO 4.7
INDICADORES DE DISTRIBUCION DEL INGRESO



..... RENT. GLOBAL S. SUR —·—·— RENT. GLOBAL C. NORTE — RENT. GLOBAL R. TRAD.

Los resultados presentados en esta sección confirman que las zonas del país donde la integración al mercado es reducida -tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos- no recibieron los recursos que la política de los primeros dos años del gobierno aprista transfirió al agro. Dicha transferencia se habría más bien concentrado en los agricultores modernos. De la misma manera, el posterior colapso del sistema de precios habría reducido dramáticamente los ingresos reales de los sectores del agro nacional más vinculados al mercado; pese a haber también afectado a la economía campesina, el efecto parece haber sido menor en términos generales, habiendo afectado diferenciadamente a distintos grupos de campesinos.

5. POLITICA DE CREDITO SUBSIDIADO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO

La política crediticia fue desde el principio del gobierno de Alan García un instrumento activo de transferencia de recursos hacia el sector agrario. Entre 1985 y 1987 el crédito a la actividad agrícola creció rápidamente, aunque sin favorecer por igual a todos los cultivos. A medida que se otorgaba más crédito al arroz, al maíz amarillo duro, al maíz amiláceo, a la papa y al trigo, se reducía el crédito real a cultivos exportables como el algodón y, en menor medida, el café. Asimismo, pese a algunos intentos por descentralizar el crédito, el financiamiento del Banco Agrario continuó concentrado en cultivos de la Costa (algodón, arroz y papa) y en el maíz duro y café (ver el cuadro 5.1).

A partir de 1988 la agudización del proceso inflacionario cortó la expansión de la demanda agregada, impidiendo que el agro continuara creciendo impulsado por dicha expansión. Asimismo, el agotamiento de las reservas internacionales obligó a que el financiamiento del programa de reactivación agropecuaria proviniera de crecientes aportes del Tesoro y del Banco

Central de Reserva. Todo ello exacerbó el proceso inflacionario, lo que a su vez causó una caída drástica en el crédito real otorgado, que se redujo 48% entre 1987 y 1988. En 1990 colapsó la capacidad crediticia del Banco Agrario: ese año prestó apenas 7% de lo prestado en 1989.

Los recursos prestados por el Banco Agrario entre 1985 y 1990 sumaron cerca de 2,950 millones de dólares, cifra que expresada en términos reales es 27.4% mayor a la prestada durante el quinquenio anterior. Por lo tanto, la política crediticia del gobierno de García puede evaluarse en términos de los costos y beneficios de haber dirigido 800 millones de dólares adicionales a la agricultura nacional, de haber transferido estos recursos a un costo reducido para el agricultor beneficiado, y, finalmente, de haber intentado modificar la estructura regional del crédito mediante una política explícita de subsidio a la zona del Trapecio Andino, donde se ubica el segmento más pobre de la agricultura peruana. Esta sección intenta evaluar qué proporción de esos recursos llegó a los más pobres y cuál fue el costo de esa política.

5.1. Magnitud del subsidio crediticio y su distribución

El subsidio otorgado por el Banco Agrario a la agricultura durante el periodo 1985-1990²⁵ (ver el cuadro 5.2) equivale al costo que para el Banco Agrario significó prestar dinero a tasas de interés reales negativas. Tiene dos componentes: por un lado, el subsidio preferencial al sector agrícola, originado por la diferencia entre la tasa de interés promocional que cobró el Banco Agrario y la que hubiera podido cobrar si destinaba sus recursos a otros sectores donde las tasas activas de interés eran mayores; por otro lado, el subsidio indiscriminado a todos los sectores, resultante de cobrar tasas de interés negativas en términos reales, que no reflejaban el costo real del dinero.

25 El subsidio crediticio se calculó de la siguiente manera:

$$\text{Subsidio crediticio} = (\pi - i_{ag}) \times \text{SALDO DEUDOR}$$

donde π es la tasa de inflación, i_{ag} es la tasa de interés agraria y SALDO DEUDOR representa el saldo deudor de las colocaciones a la agricultura. Los cálculos fueron realizados utilizando saldos deudores trimestrales para cada una de las líneas de crédito del Banco Agrario.

Cuadro 5.1
FINANCIAMIENTO DEL BANCO AGRARIO A LA AGRICULTURA
 (Miles de intis de 1985)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Total finalidad agrícola	3223016	3268067	2932243	2662532	3204783	3633770	5467837	5316098	2755063	2314522	160157
Principales cultivos											
Algodón	1092962	779218	649709	490049	764287	1316050	799103	683333	598407	456347	28718
Calé	160571	71365	67767	85650	112937	166100	425159	249779	125753	65402	3418
Caña de azúcar	65571	194156	132617	108206	191177	57428	64346	39897	25055	16231	478
Maíz amarillo duro	171929	193267	198546	141764	189606	162478	517152	459320	236182	152015	5802
Sorgo	74130	45706	49211	34413	47662	13607	20851	28466	10462	6178	787
Arroz	936141	1176871	1159283	1224370	1163490	978987	1301792	1446264	691823	490858	25302
Frijol	44103	62899	45202	10562	27429	21968	69147	51914	15821	14505	558
Maíz amiláceo	12011	13098	10758	11202	14284	40109	88554	82663	48630	38235	4078
Papa	368043	458512	292222	313817	455233	489354	1259854	1213281	521713	688057	68473
Trigo	10679	6610	2918	1471	3410	27730	61318	52605	31854	37779	3417
Otros cultivos	286875	266365	324008	241026	235268	375971	860561	1008577	449363	348914	19125

Elaborado en base a información proporcionada por el Banco Agrario.

El subsidio preferencial para el agro fue pequeño en relación al subsidio general. Se redujo de 0.3% del PBI en 1985 a 0.2% en 1986 y a 0.1% en 1987; luego se elevó hasta 1.1% en 1989, cayendo finalmente a 0.5% en 1990²⁶. Por el contrario, el subsidio indiscriminado otorgado por el Banco Agrario a los productores agrícolas sí fue significativo, lo que se puede constatar fácilmente al revisar la magnitud del subsidio total, que pasó de 0.8% del PBI en 1985 a 4.8% durante 1988, para luego reducirse hasta 1.6% durante 1990.

Dada la reducida magnitud del subsidio preferencial, cabe preguntarse qué proporción de los flujos crediticios fue a parar a manos de los agricultores más pobres. Se constata que los saldos deudores de los agricultores ubicados en el Trapecio Andino representaron una proporción creciente de los saldos deudores totales, pasando de 10.4% de los saldos totales en 1985 a 15.9% en 1988, y cayendo ligeramente a 15% en 1990 (ver el cuadro 5.2). Sin embargo, el valor de dichos saldos se redujo dramáticamente a partir de 1987: de 303 millones de dólares en 1987, los saldos deudores

trimestrales en el Trapecio Andino se redujeron a 47 millones de dólares en 1990.

La distribución del subsidio crediticio por tipo de cultivo (ver el cuadro 5.3) muestra claramente que la mayor parte del subsidio fue destinado a los cultivos agroindustriales (arroz, algodón, maíz amarillo duro y sorgo). Estos cultivos captaron prácticamente la mitad del subsidio durante el periodo 1985-1990. Como ya se dijo, la mayoría de los agricultores que cultivan esos productos no pertenecen al estrato más pobre del sector rural. Otro cultivo que absorbió parte importante del subsidio otorgado fue la papa; en la medida que dicho tubérculo es cultivado en todas las regiones y por todos los estratos, no se puede afirmar que dicha porción del subsidio haya tenido impacto redistributivo.

Por otra parte, en tanto la transferencia de recursos crediticios hacia el Trapecio Andino fue objetivo explícito del gobierno de García, gran parte del crédito en esta área geográfica -fundamentalmente las operaciones de sostenimiento²⁷- fueron financiadas a tasa nominal de interés cero. Ello hizo crecer el subsidio durante los

²⁶ Para el cálculo anterior se ha incluido toda la gama de tasas preferenciales de interés vigente entre 1985 y 1990, según el cultivo y la zona promocionada.

²⁷ El crédito agrícola puede ser para comercialización (avío), capitalización (compra de equipos y maquinaria) y sostenimiento (capital de trabajo).

Cuadro 5.2
SUBSIDIO CREDITICIO OTORGADO POR EL BANCO AGRARIO

	Saldos^{a/} Total US\$	Saldos^{a/} Trapezio US\$	Tasa Interés Comercial (%)	Tasa Interés Agrario (%)	Tasa Interés Trapezio (%)	Tasa de Inflación (%)	Subsidio Total (% PBI)	Subsidio Preferencial (% PBI)	Subsidio Trapezio (% PBI)
1985	982.4	102.3	19.3%	15.5%	11.0%	28.1%	0.8%	0.3%	0.1%
1986	1519.8	200.0	8.9%	6.6%	1.0%	12.6%	0.5%	0.2%	0.1%
1987	2121.9	302.6	8.0%	5.9%	0.5%	19.8%	1.3%	0.1%	0.3%
1988	1379.1	219.6	31.2%	23.9%	10.9%	96.7%	4.8%	0.3%	0.8%
1989	415.3	61.5	87.4%	40.4%	24.1%	124.3%	1.7%	1.1%	0.4%
1990	308.0	46.6	87.6%	38.6%	48.1%	203.6%	1.6%	0.5%	0.2%

a/ Saldos promedio trimestrales y tasas trimestrales.

Elaborado en base a información proporcionada por el Banco Agrario.

Cuadro 5.3
SUBSIDIO CREDITICIO POR CULTIVOS

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
En porcentaje del PBI						
Algodón	0.26%	0.05%	0.14%	1.02%	0.28%	0.27%
Arroz Costa	0.13%	0.05%	0.21%	0.73%	0.19%	0.16%
Maíz duro Costa	0.03%	0.03%	0.06%	0.14%	0.05%	0.03%
Sorgo Costa	0.00%	0.00%	0.01%	0.01%	0.00%	0.01%
Papa Costa	0.01%	0.02%	0.04%	0.05%	0.06%	0.04%
Maíz duro Selva	0.01%	0.03%	0.07%	0.27%	0.05%	0.02%
Sorgo Selva	0.00%	0.00%	0.00%	0.01%	0.00%	0.00%
Arroz Selva	0.09%	0.07%	0.13%	0.45%	0.12%	0.10%
Papa Sierra	0.14%	0.17%	0.32%	0.91%	0.50%	0.70%
Resto de cultivos	0.15%	0.09%	0.30%	1.18%	0.41%	0.30%
Subsidio total	0.83%	0.52%	1.27%	4.76%	1.66%	1.64%
(Trapezio Andino)	0.12%	0.15%	0.29%	0.80%	0.36%	0.23%
(Otras zonas)	0.70%	0.37%	0.98%	3.96%	1.31%	1.40%
En millones de dólares						
Algodón	47.2	10.4	36.5	192.4	73.4	63.7
Arroz Costa	23.2	10.8	52.5	137.6	50.2	37.3
Maíz duro Costa	4.9	7.3	14.5	26.4	12.1	7.6
Sorgo Costa	0.5	0.5	1.8	2.1	0.9	1.8
Papa Costa	2.0	3.6	9.2	9.6	15.0	11.0
Maíz duro Selva	1.5	6.2	17.3	53.1	12.8	5.5
Sorgo Selva	0.0	0.0	0.1	1.4	0.2	0.0
Arroz Selva	15.8	14.9	33.7	88.7	33.2	22.6
Papa Sierra	24.6	35.9	81.2	176.3	122.9	185.9
Resto de cultivos	28.0	19.4	77.0	220.9	105.2	56.0
Subsidio total	147.7	109.0	323.7	908.5	425.6	391.5
(Trapezio Andino)	20.6	30.2	72.4	164.2	72.3	59.6
(Otras zonas)	127.1	78.8	251.3	744.2	353.3	331.9

Elaborado en base a información proporcionada por el Banco Agrario.

primeros tres años del programa, llegando éste a 0.8% del PBI durante 1988. Sin embargo, la caída drástica en los saldos deudores desde fines de 1988 redujo el subsidio a 0.36% del PBI en 1989 y a 0.23% en 1990.

Del subsidio otorgado al Trapecio Andino, la mayor parte fue otorgada mediante operaciones de crédito para sostenimiento de la campaña agrícola (ver el gráfico 5.1). Sin embargo, hay evidencia de que estos créditos fueron desviados hacia otras actividades que pueden haber implicado mejoras en los niveles de capitalización de las unidades agrícolas beneficiadas.

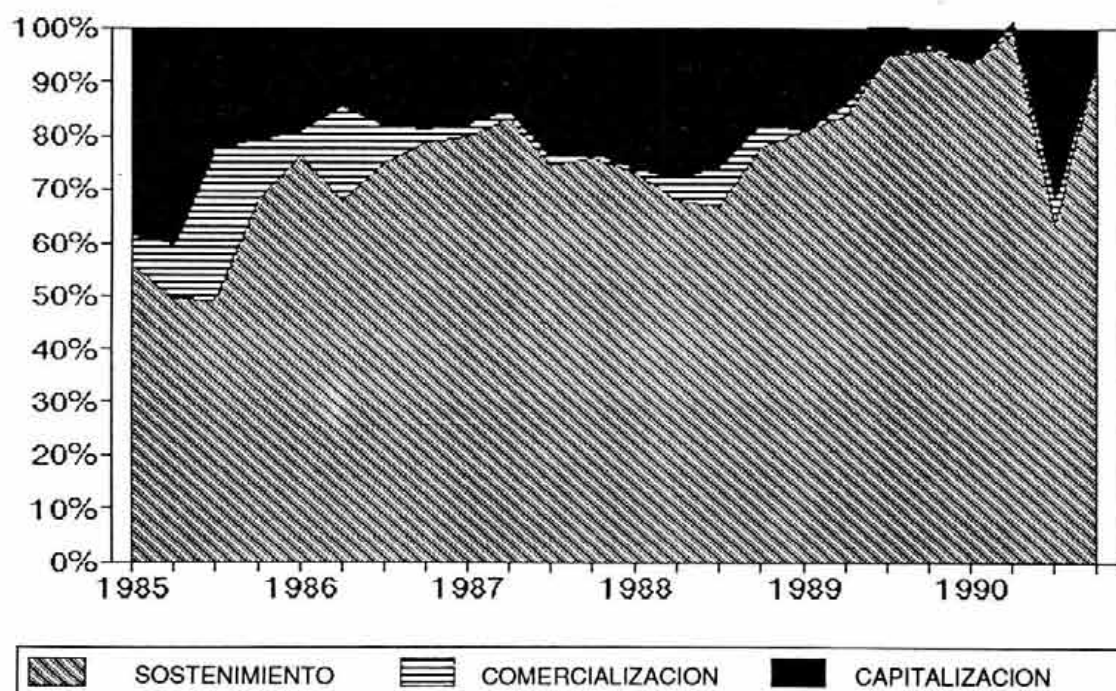
En resumen, se puede afirmar que alrededor de 1,500 millones de dólares fueron transferidos como subsidio crediticio entre 1985 y 1988. Si bien parte de estos fondos (unos 290 millones de dólares) fue al Trapecio Andino, zona donde viven los agricultores más pobres del país, el grueso del subsidio recayó en los agricultores más prósperos. Ello, junto con los efectos

redistributivos del manejo de los precios durante el periodo expansivo de la política macroeconómica, habría determinado una concentración del ingreso durante dicho periodo.

El colapso posterior de la conducción de la economía peruana generó una reducción drástica en los subsidios crediticios. No obstante, dichos subsidios continuaron concentrados en cultivos asociados a agricultores relativamente ricos: de los 817 millones de dólares transferidos mediante subsidio crediticio en el periodo 1989-1990, sólo 16% se dirigió al Trapecio Andino.

Es posible tener una idea más clara de la regresividad del programa crediticio observando la distribución del crédito formal (fundamentalmente el proveniente del Banco Agrario) por estratos, en base a la encuesta ENNIV. Se constata así que tres cuartas partes del subsidio crediticio habría sido captado por los dos quintiles más ricos de la sociedad peruana (ver el cuadro 5.4).

Gráfico 5.1
DISTRIBUCION DEL SUBSIDIO CREDITICIO AL TRAPECIO ANDINO



Cuadro 5.4
DISTRIBUCION DEL SUBSIDIO AL CREDITO POR
QUINTILES DE GASTO
(en millones de dólares)

	I	II	III	IV	V	Total
1985	4.8	17.6	15.1	37.7	72.5	147.7
1986	3.5	13.0	11.2	27.8	53.5	109.0
1987	10.5	38.6	33.2	82.5	158.9	323.7
1988	29.5	108.3	93.1	231.6	446.0	908.5
1989	13.8	50.6	43.5	108.4	208.6	425.0
1990	12.7	46.6	40.1	99.8	192.2	391.5
Total	75.0	274.7	236.2	587.8	1131.7	2305.4
(%)	3.3%	11.9%	10.2%	25.5%	49.1%	100.0%

Fuente: Cuadro 5.3 e información de ENNIV.

5.2. Financiamiento del subsidio crediticio

El subsidio otorgado por el Banco Agrario fue financiado en su mayor parte con transferencias directas del Banco Central de Reserva (ver el cuadro 5.5). A partir de 1987, la mayor parte de los recursos prestados a los agricultores por el Banco Agrario provinieron de dicha fuente.

Cuadro 5.5
DISTRIBUCION DE LOS PRESTAMOS DEL BCR
(Miles de millones de intis)

	Al sistema financiero y al sector público (1)	Al Banco Agrario (2)	Crédito total otorgado por el Banco Agrario (3)	(2)/(1)	(2)/(3)
1982	0.97	0.17	0.33	17.24%	51.00%
1983	4.40	0.53	0.63	12.03%	84.05%
1984	7.52	1.03	1.69	13.66%	60.69%
1985	10.76	1.94	4.29	18.01%	45.19%
1986	15.71	6.69	12.01	42.62%	55.76%
1987	60.51	17.63	23.70	29.14%	74.38%
1988	176.93	94.28	88.55	53.29%	106.48%
1989	5650.40	3174.20	2363.16	56.18%	134.32%
1990	314958.80	96923.10	69454.90	30.77%	139.55%

Fuente: Memorias del Banco Central de Reserva.

En efecto, el experimento heterodoxo llevado a cabo por el gobierno de Alan García terminó por dejar al Banco Agrario en una situación deplorable. Dicha entidad crediticia pasó de ser un ente financiero cuyas fuente fundamental de financiamiento eran sus recuperaciones y sus depósitos, a convertirse en una simple ventanilla de emisión inorgánica del Banco Central de Reserva (ver el cuadro 5.6).

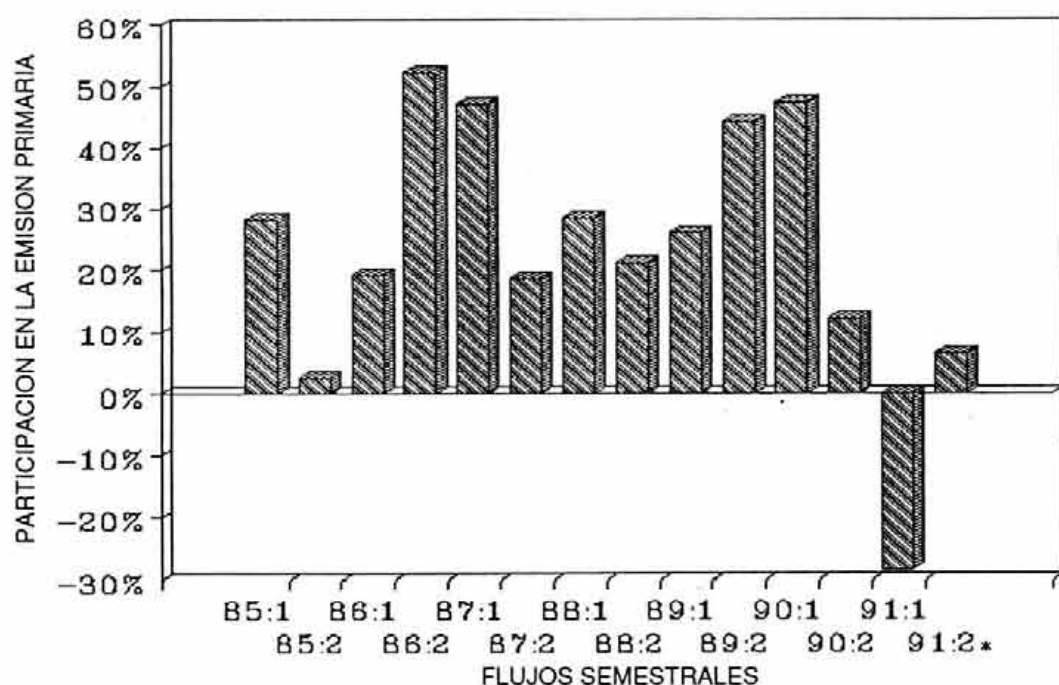
Cuadro 5.6
FUENTES DE RECURSOS FINANCIEROS DEL
BANCO AGRARIO
(distribución porcentual)

	1985	1990
I. Recursos internos	89.7	99.9
Programa monetario	14.4	82.6
Recuperaciones	44.1	15.6
Depósitos	22.8	1.6
Aportes de capital	7.6	0.1
Transferencias corrientes	0.7	0.3
Otros	0.0	0.4
II. Recursos externos	10.3	0.1
TOTAL	100.0	100.0

Elaborado en base a información proporcionada por el Banco Agrario.

Por su parte, el Banco Central de Reserva se vio obligado a destinar a la actividad agrícola un nivel creciente de fondos, a costa de reducir el crédito interno a los demás sectores de la economía. Si se observa la evolución de la emisión primaria del BCR destinada al sector agrario (ver el gráfico 5.2), se puede notar que la campaña 1986/87 absorbió una parte considerable de la emisión primaria. Durante el segundo semestre de 1986 y el primero de 1987, el crédito a la agricultura fue el componente más dinámico de la expansión monetaria, más importante incluso que el déficit del gobierno central. De ese modo, se convirtió en uno de los principales factores generadores del proceso inflacionario que terminó enfrentando la economía peruana²⁸.

Gráfico 5.2
EMISION PRIMARIA DESTINADA COMO CREDITO AL BANCO AGRARIO



La paulatina caída de sus recursos financieros obligó al Banco Agrario a reducir el crédito, estableciendo topes al monto destinado a sostenimiento y capitalización. El monto promedio real por préstamo otorgado se fue reduciendo gradualmente: el valor real estimado para la campaña 1988/89 fue equivalente a 45% del valor registrado en la campaña anterior y el de la campaña 1989/90, 72% inferior. Otro mecanismo utilizado para restringir la oferta de crédito fue la reducción del porcentaje de aprobación de los préstamos solicitados: en la campaña 1988/89 se aprobó el 39% de las solicitudes, cifra que contrasta con el 55% de aprobación en las tres campañas anteriores.

Estas restricciones crediticias se hacen patentes al comparar, por ejemplo, las condiciones impuestas por el Banco Agrario durante dos campañas agrícolas sucesivas (ver los cuadros 5.7 y 5.8). Mientras que en las campañas 1986/87 y 1987/88 no hubo mayores limitaciones al financiamiento, por la abundancia de crédito que

generó la política monetaria activa del BCR, a partir de la campaña 1988/89 el reducido crédito disponible fue racionado. No sólo se redujo la cobertura de financiamiento de los costos de producción, sino que también se empezó a subvaluar los mismos, generando un desajuste entre los precios reales de algunos insumos y los que el Banco reconocía. Pese a que no hubo restricciones explícitas a los cultivos de la Sierra, el monto financiado por hectárea se redujo en términos reales más de 50% entre la campaña agrícola 1985/86 y la campaña 1987/88.

5.3. Acceso al crédito formal

La sesgada distribución de los recursos crediticios transferidos a través del Banco Agrario en el periodo 1985-1989 es un problema de segundo orden, si se considera lo restringido del acceso global al crédito de los agricultores en el Perú (ver el cuadro 5.9). Aunque sesgado

Cuadro 5.7
PORCENTAJE DE LAS CAMPAÑAS 86/87 Y 87/88 FINANCIABLE POR EL BANCO AGRARIO

Cultivo	Región aviada	Superficie (%)	Financiamiento
Algodón, arroz, maíz amarillo duro y caña de azúcar Plantaciones permanentes	Costa	Hasta 10 has.	100%
		Más de 10 has.	85%
Café	Selva	Hasta 10 has.	90%
		Más de 10 has.	80%

Elaborado en base a información proporcionada por el Banco Agrario.

Cuadro 5.8
CAMPAÑA 1988/89: PORCENTAJE FINANCIABLE POR EL BANCO AGRARIO

	Cultivos	Superficie Aviada	Financiamiento (%)			
i. Agricultores individuales	Costa	algodón, arroz, maíz amarillo duro y caña de azúcar	hasta 5 has.	100%		
			de 5.1 a 10 has.	95%		
			de 10.1 a 20 has.	85%		
			de 20.1 a 50 has.	80%		
			de 50.1 a 100 has.	75%		
			más de 100 has.	70%		
	Selva	frutales, espá- rragos y flores	hasta 5 has.	90%		
			de 5.1 a 10 has.	80%		
			de 10.1 a 20 has.	75%		
			de 20.1 a 50 has.	70%		
			de 50.1 a 100 has.	65%		
			más de 100 has.	60%		
ii. Empresas asociativas	Costa	arroz	hasta 40 has.	100%		
			más de 40 has.	85%		
		café	hasta 5 has.	100%		
			de 5.1 a 10 has.	90%		
	Selva	frutales	de 10.1 a 20 has.	80%		
			de 20.1 a más.	70%		
		Selva	frutales	hasta 10 has.	100%	
				más de 10 has.	85%	
			Costa	frutales	hasta 10 has.	100%
					de 10.1 a 20 has.	95%
de 20.1 a 50 has.	90%					
de 50.1 a 100 has.	85%					
Selva	frutales	más de 100 has.	80%			
		hasta 10 has.	100%			
Selva	frutales	de 10.1 a 20 has.	95%			
		de 20.1 a 50 has.	90%			
		de 50.1 a 100 has.	80%			
Selva	café	más de 100 has.	70%			
		hasta 10 has.	100%			
		de 10.1 a 20 has.	90%			
Selva	café	de 20.1 a más	75%			
iii. Los demás cultivos			100%			

Elaborado en base a información proporcionada por el Banco Agrario.

Cuadro 5.9
PORCENTAJE DE HOGARES RURALES CON
ACCESO A CREDITO

Tamaño	Sierra	Total Nacional
Menos de 1 Ha.	1.5%	1.7%
Entre 1 y 5 Has.	4.1%	6.6%
Entre 5 y 20 Has.	4.9%	10.9%
Entre 20 y 50 Has.	9.1%	13.0%
Más de 50 Has.	8.3%	7.6%

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Rurales (ENahr).

a favor de agricultores con extensiones de tierras medianas y grandes, el crédito está en general restringido para todos los estratos. Esto quiere decir que el problema no es sólo la injusta distribución del crédito disponible, sino también la exigua base de fondos prestables. Es bien sabido que los diversos programas de crédito aplicados en el ámbito rural son harto limitados en su cobertura y capacidad financiera. Es por esa razón que todos los programas terminan realizando algún tipo de discriminación. En el caso del Banco Agrario, dicha discriminación se mantuvo con el programa crediticio ejecutado durante el periodo 1985-1990.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Se ha podido demostrar a través de este estudio que la política de precios y subsidios agrícolas aplicada en el Perú entre 1985 y 1990 implicó una importante transferencia de recursos desde y hacia el sector agrario.

Entre julio de 1985 y fines de 1987 se dio un creciente subsidio fiscal a través de precios de garantía y de refugio para un número importante de cultivos, subsidiándose además la venta de fertilizantes y pesticidas. Asimismo, se dio un creciente subsidio financiero, canalizado mediante la provisión de crédito a tasas de interés promocionales, menores que la tasa de inflación y que la tasa promedio pagada por productores de otros sectores.

Se ha demostrado que la mayor parte del subsidio se dirigió a los estratos más pudientes del sector agrícola. Destaca el subsidio otorgado mediante precios al arroz y al maíz amarillo duro, y mediante crédito e insumos subsidiados a esos mismos productos y al algodón. Estos cultivos son escasamente sembrados por los agricultores más pobres del Perú. Otro cultivo que recibió una magnitud importante de subsidio fue la papa, producto que es sembrado por agricultores de todos los estratos de ingreso; ello dificulta la evaluación del impacto redistributivo asociado con esa transferencia. Por último, una proporción reducida del subsidio global (menos de 20%) fue destinada al Trapecio Andino, área geográfica donde habitan los sectores más pobres del agro nacional. Aunque las transferencias a dicha zona parecen ser mayores que las registradas en el pasado, su magnitud y la de las otras transferencias realizadas a la agricultura deben ser evaluadas a la luz de los costos globales en los que se incurrió para efectuarlas.

A partir de 1988 entró en crisis la política expansiva del gasto ejecutada por el gobierno de Alan García, que hasta entonces había sido financiada con las reservas internacionales acumuladas durante el proceso de estabilización realizado antes de 1985 y por el cese unilateral del pago de la deuda externa. Tuvo así que financiarse el programa de subsidios recurriendo cada vez más a la emisión inorgánica de dinero. El proceso hiperinflacionario que desató dicha emisión inorgánica hacia fines de 1988 redujo al mínimo el monto real de los subsidios dirigidos al sector agrícola.

Al comparar los precios al productor y al consumidor con los que hubiesen regido en un entorno macroeconómico más equilibrado, se hace evidente que la política de precios agrícolas generó un impuesto que se cargaba a todos los agricultores que mantuvieran alguna relación con los mercados intervenidos. Se ha calculado que dicho impuesto al agro superó los 1,850 millones de dólares entre 1985 y 1990. Dicho monto se revirtió sólo parcialmente hacia los consumidores a través de menores precios (alrededor de 216 millones de dólares). La diferencia (más de 1,600 millones) constituye la pérdida social resultante de la política de precios aplicada.

Considerando los impuestos y subsidios otorgados al productor mediante precios, crédito y subsidio a los fertilizantes, así como los subsidios al consumidor, puede establecerse la siguiente distribución de impuestos y subsidios por estratos de gasto:

SUBSIDIO NETO TOTAL^{a/}
(Millones de dólares)

	I	II	III	IV	V	TOTAL
1985	-62.7	-13.6	-22.6	-2.3	39.2	-62.0
1986	-59.0	-15.5	-27.7	-37.1	-4.7	-144.0
1987	-30.4	42.1	38.9	67.9	160.8	279.3
1988	-26.2	67.4	57.4	193.3	396.9	688.8
1989	-67.2	-31.8	-76.0	-34.9	127.0	-82.9
1990	-55.7	-17.9	-30.6	22.1	134.8	52.8
1985-90	-301.2	30.6	-60.6	209.1	854.1	732.0

a/: un signo negativo denota un impuesto.

Elaborado en base a los cuadros 4.10, 4.11, 4.15 y 5.3.

La anterior distribución revela que la política de precios y subsidios del gobierno de García produjo en la práctica una transferencia de ingresos desde los estratos más pobres hacia el estrato más rico de la sociedad peruana. Muy probablemente, un marco macroeconómico coherente y estable que garantice precios cercanos a su costo de oportunidad habría sido la mejor garantía para evitar una transferencia de ingresos tan regresiva como ésta.

La crisis posterior, causada por la política macroeconómica y sectorial ejecutada durante

este periodo, parece sin embargo haber tenido efectos diferenciados al interior del sector agrícola. Es probable que haya ocurrido una reducción de la dispersión de ingresos al interior del sector rural, pues los agricultores más ligados al mercado habrían visto deteriorarse sus ingresos más que los sectores agrícolas más tradicionales. La cartera de cultivos de los productores más pobres, al ser diversificada, les habría permitido sobrellevar mejor la caída de sus precios relativos. Igualmente, los altos niveles de autoconsumo habrían servido como un colchón que atenuó el deterioro en sus términos de intercambio.

De la misma manera, los incrementos de precios reales que podrían ocurrir en un entorno menor distorsionado favorecen más a aquellos agricultores vinculados al mercado. Así, una política de precios adecuada resulta una condición necesaria pero difícilmente suficiente para mejorar la distribución del ingreso en el Perú. La consecución de este objetivo requiere además de programas de gasto focalizados que, elevando la productividad de los sectores más atrasados del agro, les hagan viable -y deseable- su inserción al mercado. Combinados esos programas con una política de precios al productor acorde con los precios de frontera, se podría lograr una mejora en la distribución del ingreso.

En general, el objetivo de redistribuir debe ser atendido con políticas menos costosas en términos de eficiencia económica. Un mejor apoyo tecnológico, la adecuada provisión de infraestructura y políticas fiscales directamente redistributivas son otras recomendaciones posibles.

BIBLIOGRAFIA

BANCO CENTRAL DE RESERVA

- 1989 **Los precios de garantía como instrumento de estímulo de la producción agrícola** (mimeo). Departamento de Análisis Ingreso Producto. Lima.
- 1981 **Mapa de la Pobreza** (mimeo). Departamento de Análisis Ingreso Producto. Lima.

COTLEAR, Daniel

- 1989 **Desarrollo Campesino en los Andes**. IEP. Lima.

ESCOBAL, Javier

- 1989 **Políticas de Precios y subsidios Agrícolas: Impactos macoeconómico y sectorial, Perú 1985-1989**. Documento de Trabajo No. 5. GRADE. Lima.

FIGUEROA, Adolfo

- 1981 **La Economía Campesina de la Sierra del Perú**. PUC, Fondo Editorial. Lima

FIGUEROA, Adolfo y Liliana RUIZ

- 1984 **Términos de Intercambio en la Economía campesina de la Sierra del Perú: 1973 - 1982**. CISEPA, Serie Documentos de Trabajo No. 59, Lima.

GAPA

- 1986 **Estudio de Comercialización, Producción y Consumo de Productos agrícolas. Area: transportes** (mimeo). Lima.

GLEWWE, Paul

- 1987 **The distribution of welfare in Peru in 1985-86**. Living Standards Measurement Study. Working Paper # 42. The World Bank, Washington D.C.

GLEWWE, Paul y Dennis DE TRAY

- 1989 **The Poor in Latin America during Adjustment. A Case Study of Peru**. Living Standards Measurement Studies. Working Paper # 56. The World Bank, Washington D.C.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

- 1987 **Inflación y Campesinado: comunidades y microregiones frente a la crisis**. IEP. Lima.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA

- 1986 **Encuesta nacional de hogares rurales, ENHR, resultados definitivos**. Lima.

INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION

- 1987 **La Distribución del Ingreso en el Perú 1986** (mimeo). Dirección de Empleo e Ingreso. Lima.
- 1988 **La distribución del ingreso en el Perú 1987** (mimeo). Dirección de Empleo e Ingreso. Lima.

MARTINEZ, Daniel y Armando TEALDO

- 1985 «Desarrollo de la producción alimentaria: una estrategia». En: **Socialismo y Participación** (30):1-21, junio. Lima.

MIDAMERICA INTERNATIONAL AGRICULTURAL CONSORTIUM (MIAC)

- 1986 **Seguimiento sobre las políticas agrícolas en el Perú; resultados de una encuesta** (mimeo). Lima.
- 1987 **Alcance de las políticas agrícolas en el Perú, campaña agrícola 1986; resultados de una encuesta** (mimeo). Lima.
- 1988 **Resultados de una encuesta** (mimeo). Lima.

MINISTERIO DE AGRICULTURA

(varios años). **Boletín Mensual**. Oficina de Estadística Agraria. Lima.

PNUD-INP

- 1989 **Distribución territorial de la pobreza en el Perú**. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza RL/86/004. Grupo Nacional del Perú. PNUD-INP. Concytec. Lima.
- 1990 **La Pobreza en el Perú. Diagnóstico y Propuestas de Política**. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza PNUD DE 125. PNUD-INP. Bogotá.